

Le contrôle de l'application des conventions internationales du travail

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 2 juillet 1937, à 14 heures

PAR

Jean ZARRAS

Président : M. William OUALID

Suffragants { MM. Roger PICARD } *Professeurs*
 { Georges SCELLE }

LIBRAIRIE

DU

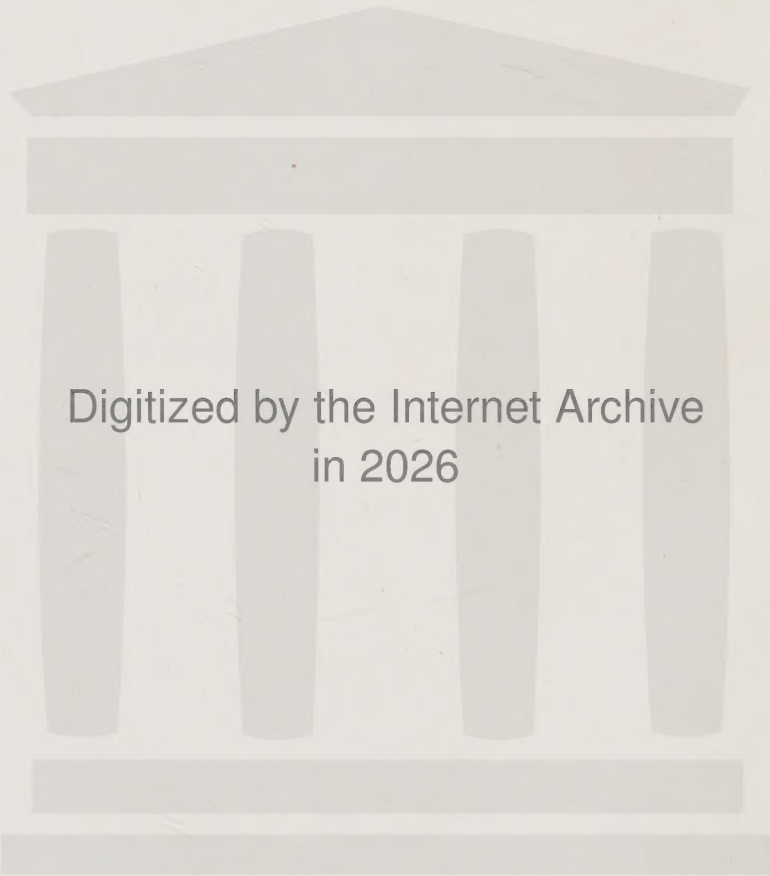
RECUEIL SIREY

SOCIÉTÉ ANONYME

22, rue Soufflot, PARIS (Ve)

1937

**Le contrôle de l'application
des conventions internationales
du travail**



Digitized by the Internet Archive
in 2026

Le contrôle de l'application des conventions internationales du travail

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 2 juillet 1937, à 14 heures

PAR

Jean ZARRAS

Président : M. William OUALID

Suffragants { MM. Roger PICARD } *Professeurs*
 { Georges SCELLE }

LIBRAIRIE

DU

RECUEIL SIREY

SOCIÉTÉ ANONYME

22, rue Soufflot, PARIS (V^e)

1937

La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.



AVANT-PROPOS

De nombreux ouvrages ont été écrits, et l'ont été à juste titre, sur l'Organisation internationale du Travail qui constitue l'une des créations les plus intéressantes et originales du droit international d'après guerre.

Son fonctionnement a été étudié, apprécié, critiqué à tous points de vue.

Pourtant, dans la multitude de questions que soulève la réglementation internationale du travail, il en est certaines qui ne seront jamais suffisamment étudiées. Parmi celles-ci, le contrôle relatif à l'application des conventions n'a pas jusqu'ici fait l'objet d'un examen systématique et distinct.

Dans la plupart des ouvrages consacrés à l'Organisation internationale du Travail, cette question n'a pas encore été étudiée de manière à épuiser le sujet. Le fait s'explique; pendant les premières années du fonctionnement de l'Organisation, d'autres questions l'emportaient en urgence : comment assurer le fonctionnement de cette institution; comment coordonner son œuvre, comment élaborer les conventions et les faire adopter par les Etats Membres? La question du contrôle passait alors et naturellement à l'arrière-plan.

Mais maintenant l'œuvre de réglementation internationale du travail a été consolidée, maintenant ont été adoptées en grand nombre des conventions qui embrassent presque tous les domaines de la législation du travail. Le moment apparaît où le contrôle relatif à l'application de ces conventions commence à revêtir un aspect d'acuité et une importance toujours plus grands.

L'intérêt général a donc cessé de s'attacher seulement à ce que

les conventions fussent adoptées, il s'étend aussi à une question d'une égale importance, d'ailleurs inséparable de la première, à savoir comment assurer l'exécution de ces conventions.

Le contrôle relatif à l'application des conventions constitue une des questions capitales qui se posent pour l'Organisation. Elle soulève d'abord des points délicats quant à la politique à suivre dans ce domaine, car elle est de nature à exercer une influence dont les effets sur le progrès de ratifications peuvent être très différents. Elle peut en outre entraîner des difficultés politiques.

Mais, dans le domaine juridique, elle pose aussi des points d'interrogation encore plus considérables puisqu'elle se relie étroitement au problème le plus grave qui soit en droit international : l'exécution des traités en général et le régime de sanctions relatif à leur application.

Notre étude se rapporte ainsi à un domaine encore très peu exploré mais extrêmement ardu. Elle vise à réunir dans un exposé d'ensemble tous les problèmes que soulève le contrôle, dans l'application des conventions. Cette question très spéciale constitue le point culminant, la condition indispensable d'une réglementation internationale du travail qui soit efficace et réelle. C'est elle que nous proposons d'étudier.

Nous ne saurions prétendre apporter des solutions définitives à la multitude de points délicats qui surgiront constamment au cours de notre étude, mais que pourtant nous ne manquerons pas de poser.

Nos visées sont, en tout état de cause, beaucoup plus modestes.

Elles consistent simplement à donner une description aussi exacte que possible d'une partie du droit international ouvrier — un des rameaux les plus récents du droit international — qui n'est pas encore suffisamment étudiée, à classer les problèmes qu'elle pose, à essayer d'interpréter les règles qui la guident.

Comme il n'existe pas une étude d'ensemble sur ce sujet, nous avons tenu à enrichir notre livre du plus grand nombre possible de renseignements utiles, choisis après de longues recherches. Nous n'avons pas hésité à illustrer les divers points traités au moyen d'exemples effectifs tirés de différentes manifestations survenues dans l'existence pratique de l'Organisation internationale du Travail.

Nous avons donc l'espoir que, documentairement, notre travail pourra offrir une certaine utilité pour les spécialistes qui voudront.

approfondir davantage le thème que nous avons essayé de traiter. Nous avons apporté tout notre soin à pouvoir au moins rendre ce genre de services préliminaires et à faciliter la compréhension préalable du sujet. Le but de notre travail sera complètement atteint si notre contribution aide le lecteur à préciser le chemin parcouru, si nous parvenons à mettre en lumière les difficultés et les problèmes que fait surgir l'application matérielle des conventions du travail, enfin si nous remplissons ce programme de telle sorte que notre étude puisse servir de base à d'autres recherches plus approfondies dans le même domaine.

Le sujet étudié par nous se place aux confins tant du droit international d'une part, que du droit ouvrier ou du droit public interne, d'autre part. Les questions que nous traitons relèvent donc tantôt de l'une, tantôt de l'autre discipline juridique. Aussi, avons-nous tâché de ne jamais perdre de vue que nous devons travailler sur ces deux terrains parallèles.

* * *

Nous avons divisé notre étude en cinq parties.

La première est pour ainsi dire introductive et nous avons tâché d'y préciser l'étendue des engagements assumés par les Etats quand ils ratifient une convention internationale du travail. Nous avons cherché à examiner certains problèmes juridiques importants qui se posent à ce sujet, mais en les abordant toujours sous l'angle du contrôle. Quels sont les engagements des Etats et dans quelle mesure ces Etats sont-ils soumis à l'obligation du contrôle, tel est en bref, le contenu de cette première partie.

Dans la deuxième nous avons groupé les points que soulèvent tant l'application même des conventions que les garanties destinées à assurer cette application. Après l'examen des garanties présentant un caractère national, nous étudions la nécessité de garanties d'ordre international. C'est dans cette section que nous avons inséré un chapitre historique assez détaillé où nous nous sommes efforcés de suivre de près comment, jusqu'à la création de l'Organisation, a évolué l'idée d'un contrôle applicable à la réglementation internationale du travail.

La troisième partie est consacrée exclusivement à l'étude du mécanisme original de contrôle mutuel exercé en vertu de l'article 22 de la Constitution. Les questions traitées dans cette

partie sont généralement inédites. Comme il s'agit d'une procédure qui est encore en plein développement, nous avons tâché de retracer avec soin toutes ses phases successives et de dégager toutes les questions intéressantes qu'elle soulève.

La quatrième partie concerne les réclamations, plaintes, sanctions, tout ce mécanisme international d'ordre quasi-judiciaire dont la Constitution a armé l'Organisation internationale du Travail en vue d'assurer le contrôle et l'application adéquate de la législation internationale du travail.

Enfin, dans une cinquième partie, nous examinons les autres moyens permettant d'obtenir une parfaite adaptation des conventions en vue de les appliquer de manière plus stricte et uniforme, moyens tels que l'interprétation et la revision. Nous relatons rapidement les autres procédés proposés dans le passé afin de contrôler l'application des conventions. Nous abordons ensuite le problème de l'inspection internationale du travail, problème tout récemment remis en discussion et, enfin, nous tâchons de formuler quelques considérations générales sur l'ensemble de la procédure du contrôle prévue par la Constitution.

* * *

Nous tenons à donner ici une explication. Jusqu'en 1934, l'on avait coutume de désigner les textes relatifs à l'Organisation internationale du Travail sous le terme « La Partie XIII du Traité de Versailles et les parties correspondantes des autres Traités de Paix ».

A partir de 1934, une modification de cette dénomination est intervenue : la Partie XIII du Traité de Versailles a été désignée sous le nom de « Constitution de l'Organisation internationale du Travail », et, à l'ancienne numérotation des articles 387 à 427, s'est substituée une numérotation allant de 1 à 41. C'est en quelque sorte une séparation matérielle réalisée entre la Constitution de l'Organisation internationale du Travail et les traités de paix dont elle forme une partie. Au point de vue juridique, cette séparation revêt seulement le caractère d'une « pratique ». Quoique cette pratique soit encore toute récente, elle est aujourd'hui bien établie, s'est généralisée au sein de tous les organes de l'Organisation internationale du Travail et est suivie dans toutes ses publications. Elle s'est en outre peu à peu introduite dans les textes officiels. Certaines conventions adoptées en 1936 par la

Conférence emploient en effet dans leur texte même la nouvelle terminologie.

Sous la légère réserve juridique signalée plus haut, nous avons adopté, pour notre étude, la nouvelle dénomination « Constitution » ainsi que la nouvelle numérotation des articles 1 à 41¹.

* * *

Le présent travail a été rédigé à la bibliothèque du Bureau international du Travail, où nous avons passé plusieurs mois. Il est d'ailleurs très douteux qu'il eût pu être mené à bien loin des documents nécessaires, car dans une large mesure, ces pièces se présentent sous forme ronéographiée et sont inédites.

Il convient de tenir compte du fait que si la question du contrôle n'a pas, en dehors du Bureau, donné lieu à de nombreuses études scientifiques, pourtant presque toutes les questions que nous traitons ont été effleurées ou débattues, soit au cours des travaux de la Conférence internationale du Travail, soit dans le Conseil d'administration, soit devant les diverses commissions. Plusieurs de ces questions ont fait l'objet de notes extrêmement intéressantes de la part des services du Bureau international du Travail. Mais, nécessairement, ces notes n'ont pas connu une grande publicité car elles étaient destinées aux Membres, soit du Conseil d'administration, soit de la Conférence.

Afin de réunir tous les éléments qui s'y trouvaient dispersés, mais intéressaient notre sujet, nous avons parcouru avec le plus grand soin toutes ces pièces et nous y avons largement puisé.

Nous tenons à ajouter qu'au Bureau international du Travail, un accueil particulièrement bienveillant a été réservé à nos recherches. Toutes les facilités matérielles ont été mises à notre disposition avec empressement. Nul n'ignore que cet organisme compte des fonctionnaires d'une haute compétence et d'une remarquable érudition. Sans entreprendre ici d'établir une liste qui serait longue, disons que tous les fonctionnaires consultés par nous se sont empressés de seconder nos recherches. Aussi est-ce

¹ Ainsi, la Constitution correspond aux articles suivants de divers traités de paix :

Traité de Versailles, articles 387-427.
» Saint-Germain, articles 332-372.
» Neuilly, articles 249-289.
» Trianon, articles 315-355.

pour nous un devoir impérieux que de donner publiquement dans ces lignes le témoignage de notre profonde gratitude envers tous ceux qui, par leurs suggestions et leurs avis, nous ont permis d'établir un mémoire beaucoup plus complet qu'il ne l'eût été sans leur précieux concours.

Mai 1937.

J. Z.

PARTIE A

LES ENGAGEMENTS

CHAPITRE PREMIER

L'ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL

Son but.

L'Organisation internationale du Travail a été créée en 1919, par la Partie XIII du Traité de Versailles et par les parties correspondantes des autres traités de paix.

C'est une des institutions internationales qui sont nées après la guerre en vue d'élaborer et de maintenir la paix, et parmi lesquelles figure, au premier rang, la Société des Nations.

Mais, tandis que cette dernière vise à établir la paix politique générale, l'Organisation internationale du Travail trouve son domaine dans l'établissement de la paix sociale. Elle seconde ainsi l'œuvre générale de pacification, car « la Société des Nations a pour but d'établir la paix universelle, et une telle paix ne peut être fondée que sur la base de la justice sociale »¹.

Le but essentiel de l'Organisation internationale du Travail se trouve indiqué dans le préambule et dans l'article 41 de sa Constitution. Les principes formulés dans ces textes visent à donner une portée internationale aussi large que possible à une législation ouvrière destinée à relever les conditions du travail dans les différents pays.

La Constitution de l'Organisation internationale du Travail reconnaît la nécessité d'établir, entre les Etats Membres, un régime d'obligations réciproques ayant pour objet l'adoption d'une norme sociale internationale basée sur la justice sociale. Elle précise que les conditions du travail défectueuses mettent en danger la paix et l'harmonie universelle et que la « non adoption

¹ Préambule de la Partie XIII du Traité de Versailles.

par une nation quelconque d'un régime de travail réellement humain fait obstacle aux efforts des autres nations désireuses d'améliorer le sort des travailleurs de leurs propres pays ».

Sa nature et ses organes.

L'Organisation internationale du Travail, comme d'ailleurs la Société des Nations, est une association d'Etats, — ses « Membres » —, soumis à un ensemble de règles communes visant à internationaliser la législation sociale. C'est une institution nouvelle en droit international et dont la nature juridique est complexe¹.

La base juridique de l'Organisation internationale du Travail, c'est la Partie XIII du Traité de Versailles (et les parties correspondantes des autres traités de paix) devenue ce qu'on appelle « la Constitution » de cet organisme. C'est sur l'assise fournie par cette Constitution que s'élève l'édifice solide et cohérent de la réglementation internationale du Travail, dont l'élaboration continue se poursuit, selon une procédure définie à laquelle les Membres participent sans cesse.

L'Organisation internationale du Travail possède aussi des organes qui présentent parfois quelques analogies avec ceux de la Société des Nations, de même qu'à d'autres égards ils offrent un caractère très différent. Ces organes sont la Conférence internationale du Travail qui rappelle l'Assemblée, le Conseil d'administration comparable au Conseil de la Société des Nations, le Bureau international du Travail analogue au Secrétariat.

Mais, dans le cas de la Société des Nations, l'Assemblée et le Conseil ne comprennent que des représentants des gouver-

¹ Surtout parce que les Etats Membres sont représentés à la Conférence internationale du Travail, non seulement par des délégués gouvernementaux, mais aussi par des représentants des patrons et des ouvriers.

« Est-elle une fédération, une union, une association d'Etats jusque-là inédite? Peut-elle comprendre dans son sein autre chose que des Etats? Peu importe, en vérité. Il suffit que dans un but de solidarité sociale le traité de paix, charte *constitutionnelle* d'une société internationale étendue, ait créé un *service public* de législation, de juridiction et de coordination administrative de l'activité économique et sociale des individus et agents publics membres de cette société internationale. Ce service public est l'Organisation internationale du Travail. » G. SCELLE : *L'Organisation internationale du Travail et le Bureau international du Travail*, Paris, 1930, pp. 49 et 50. Voir aussi E. MAHAIM : *L'Organisation permanente du Travail*, Paris, 1925, pp. 28 et suiv.; M. GUERREAU : *L'Organisation permanente du Travail*, Paris, 1923, pp. 41 et suiv.; J. MORELLET : « Le Bureau international du Travail », dans le *Répertoire de droit international*, de LAPRADELLE et NIBOYET, pp. 683 et suiv.

nements. Par contre, et ce, indépendamment d'autres différences essentielles, l'Organisation internationale du Travail comprend, comme représentants des divers Etats à la Conférence, non seulement des délégués des gouvernements, mais aussi des porte-paroles d'intérêts professionnels¹. Ces derniers d'ailleurs, quand ils sont membres du Conseil d'administration, ne représentent à aucun titre les Etats dont ils sont ressortissants.

Les représentants du travail et du patronat à la Conférence sont désignés par le gouvernement, d'accord avec les catégories professionnelles qu'ils représentent. Ils participent à la négociation de traités internationaux, tâche qui, traditionnellement, était réservée, de manière exclusive, aux représentants des Etats et à leurs plénipotentiaires. La constitution tripartite de cette institution internationale est vraiment une innovation sans précédent dans le droit international.

Les conventions et les recommandations.

La Conférence internationale du Travail se réunit au moins une fois par an. Cette sorte de parlement international adopte chaque fois, à la majorité des deux tiers, sous forme de « projets de conventions internationales », un niveau minimum de réformes sociales que les Etats Membres sont invités soit à introduire, soit à confirmer dans leurs législations nationales en donnant, par un acte de ratification, leur adhésion formelle aux projets formulés. C'est cet acte qui rend la mise à effet des conventions obligatoire pour chaque Etat.

La Conférence énonce aussi sous forme de « recommandations », des directions et des principes dont les Etats sont appelés à s'inspirer pour l'élaboration des lois ou règlements de protection ouvrière. Les recommandations n'engagent pas les Etats. Elles ont plutôt une valeur morale. Il s'agit ici d'un instrument juridique accessoire, moins efficace que les conventions et qui sert souvent de supplétif à celles-ci.

Le code international du travail.

La procédure de l'Organisation internationale du Travail peut être compliquée, mais elle est réellement efficace. Elle a permis à cette institution, au cours de ses dix-huit ans d'existence et

¹ Au surplus des doutes s'élèveraient-ils encore quant à la nature ou à l'existence même de cette « représentation ».

d'action, d'élaborer jusqu'ici un nombre considérable d'actes internationaux. Les 58 projets de convention et les 49 recommandations adoptées à ce jour forment un véritable code ouvrier international qui embrasse, pour ainsi dire, tous les domaines principaux du travail¹.

Ainsi, l'œuvre législative de l'Organisation internationale du Travail est-elle très étendue aujourd'hui et touche-t-elle, d'une façon plus ou moins immédiate, toutes les branches essentielles du droit ouvrier : durée du travail, repos hebdomadaire, sécurité et hygiène industrielle, prévention contre les accidents, réglementation du travail de nuit, protection du travail des enfants et des femmes, salaires minima, congés payés, inspection du travail, recrutement de la main-d'œuvre, lutte contre le chômage, protection des émigrants, protection des loisirs, assurances sociales, travail dans l'agriculture, conditions spéciales du travail des marins, protection de la main-d'œuvre indigène.

Le nombre des ratifications.

Au 15 mai 1937, les conventions internationales du travail avaient fait l'objet de 740 ratifications émanant de 45 Etats. Le nombre des ratifications suit une marche toujours ascendante.

Il en résulte qu'aujourd'hui 45 Etats ont assumé réciproquement des engagements internationaux concernant le travail. Un véritable réseau d'obligations mutuelles et uniformes entre ces Etats a été ainsi créé, petit à petit, et s'étend chaque jour. Un immense monument juridique international s'édifie ainsi peu à peu. Il constitue un des phénomènes les plus intéressants du droit international positif qui s'élabore depuis la guerre.

¹ Voici, d'après leur contenu, les conventions internationales du travail adoptées jusqu'à présent : Age minimum : conventions n^{os} 5, 7, 10, 15, 33, 58. Assurances sociales : Assurance-décès : n^{os} 39, 40. Assurance-maladie : n^{os} 24, 25, 56. Assurance-invalidité : n^{os} 37, 38. Assurance-vieillesse : n^{os} 35, 36. Droits à pension : n^o 48. Boulangeries : n^o 20. Chômage : n^{os} 2, 8, 9, 34, 44. Commerce : n^{os} 3, 30, 33, 35, 37, 39, 52. Congés payés : n^{os} 52, 54. Droits d'association : n^o 11. Durée du travail : n^{os} 1, 30, 31, 43, 46, 47, 49, 51, 57. Egalité de traitement : n^o 19. Hygiène industrielle : n^{os} 13, 18, 42. Industrie : n^{os} 1, 3, 4, 5, 6, 13, 14, 20, 24, 35, 37, 39, 49, 52. Maladies professionnelles : n^{os} 18, 42. Migrants : n^{os} 21, 48. Mines de charbon : n^{os} 31, 46. Placement : n^{os} 9, 34, 44. Protection des dockers contre les accidents : n^{os} 27, 28, 32. Protection des enfants et jeunes gens : n^{os} 5, 6, 15, 16, 33, 58. Protection des femmes : n^{os} 3, 4, 41, 45. Réparation des accidents du travail : n^{os} 12, 17, 19, 55. Repos hebdomadaire : n^o 14. Salaires minima : n^o 26. Travaux publics : n^o 51. Travaux souterrains : n^o 45. Travail agricole : n^{os} 10, 11, 12, 25, 36, 38, 40. Travail indigène : n^{os} 29, 50. Travail maritime : n^{os} 7, 8, 9, 15, 16, 22, 23, 53, 54, 55, 56, 57, 58. Travail de nuit : n^{os} 4, 6, 20, 41. Travail non industriel : n^o 33. Verreries : n^{os} 43, 49.

Importance assumée par l'application.

Mais le but définitif de l'Organisation internationale du Travail n'est pas seulement de préparer les règles d'une législation internationale ouvrière et d'obtenir le plus grand nombre possible d'adhésions. Il consiste aussi et surtout à faire appliquer lesdites règles.

Cette réglementation internationale a pour objet d'assurer avec efficacité la protection des travailleurs, et d'éliminer réellement les injustices sociales qui peuvent menacer la paix. Il est évident que, pour lui permettre de produire ses effets, la condition principale c'est qu'elle ne demeure pas sur le papier, mais bénéficie d'une ferme exécution. Un élément qui renforce encore l'importance présentée par l'exacte application des conventions, c'est le caractère de réciprocité des engagements qu'elles imposent.

L'essentiel, en pareille matière — on le saisit immédiatement —, c'est que les conventions soient pratiquement appliquées. Comme le disait en 1928, à la 42^{me} session du Conseil d'administration du Bureau international du Travail, le représentant du gouvernement de la Grande-Bretagne, M. Wolfe : « Ce qui importe avant tout, c'est que les conventions ratifiées soient scrupuleusement et uniformément appliquées. C'est là la pierre angulaire de tout l'édifice de l'Organisation internationale du Travail ».

En vérité, le but de l'Organisation internationale du Travail n'est pas d'élaborer des formules théoriques, car elles n'assureraient pas pratiquement des avantages effectifs aux classes ouvrières. Non, la réglementation internationale du travail a pour mission d'établir, en faveur des travailleurs de tous les pays, des conditions minima communes d'existence et de soustraire ainsi le travail aux effets de la concurrence internationale¹.

Les Etats Membres de cette Organisation ont assumé des engagements internationaux, non seulement dans un dessein humanitaire, mais aussi dans la crainte d'une concurrence mutuelle déloyale de nature à empêcher toute tentative isolée de réforme sociale. En réalité, la législation internationale du travail est la seule garantie efficace contre ce qu'on appelle le dumping social.

¹ Sur l'étendue exacte de fins diverses poursuivies par la législation internationale du travail, consulter l'article de M. W. JENKS sur « Les fonctions et les formes de la législation internationale du travail » dans *Mélanges Mahaim*, Paris 1935, pp. 561 à 569.

Les garanties d'application.

Aucun doute que, sous le rapport juridique, les conventions internationales du travail, une fois ratifiées par un Etat, ne soient applicables, comme d'ailleurs n'importe quel traité international. *Pacta sunt servanda*. Un des principes fondamentaux du droit des gens, c'est l'inviolabilité des obligations résultant des traités.

Mais le droit international commun ne dispose pas des pouvoirs de coercition très étendus pour astreindre, au besoin, un Etat récalcitrant à respecter les obligations assumées par lui. Or, comme la législation internationale du travail prête à infractions ¹, son application n'a pas été laissée aux normes communes de droit des gens.

Ainsi, le Traité de Versailles a armé l'Organisation internationale du Travail de tout un appareil de mesures, visant la création d'une surveillance internationale destinée à assurer l'application effective des conventions ratifiées.

Ces précautions ont été prises, d'une part pour que le relèvement des conditions du travail devienne une réalité, et d'autre part, pour que les questions sociales n'aboutissent pas, en fait, à créer sur le plan international des difficultés entre Etats liés par la ratification des conventions.

Ainsi, l'application de la législation internationale du travail n'est pas laissée à la seule bonne volonté des Etats ou au jeu de diverses mesures d'ordre purement national. Un système international est prévu.

Si l'Organisation internationale du Travail n'est pas en réalité un super-Etat, si elle ne possède pas de pouvoirs étendus d'inspection et de contrainte quant à l'exécution des conventions ratifiées, elle n'est pas néanmoins un simple laboratoire scientifique chargé uniquement de préparer des conventions. Elle est, au contraire, un organisme agissant disposant de toute une procédure de mise en réalisation. Cette procédure représente une véritable innovation dans le droit des gens, et donne à l'Organisation internationale du Travail les moyens de veiller à ce que les conventions soient exécutées.

Plusieurs articles de la Constitution régissent ce mécanisme juridique de contrôle et de sanctions internationales. Ce sont, notamment, l'article 22 : rapports annuels sur l'application des

¹ Voir *infra*, pp. 79 et suiv. et 92 et suiv.

conventions; les articles 23 et 24 : procédure de réclamation; les articles 25 à 29 et 31 à 34 : procédure de plainte et sanctions; l'article 37 : attribution générale de compétence à la Cour permanente de Justice internationale.

Ainsi, dans l'application de la législation internationale qui régit le travail, la surveillance internationale constitue l'une des tâches essentielles qui incombent à l'Organisation internationale du Travail.

CHAPITRE II

LES CONVENTIONS INTERNATIONALES
DU TRAVAIL*La ratification.*

La Conférence annuelle, cet organe collectif de l'Organisation internationale du Travail, vote des projets de conventions qui comportent des normes juridiques garantissant un minimum de protection aux classes ouvrières. Ces règles sont destinées à être adoptées et appliquées dans la totalité ou la quasi-totalité des Etats. Ce sont des actes internationaux préparés en vue d'obtenir une consécration législative, si possible, universelle, et élaborés selon une procédure offrant la particularité que nous avons déjà soulignée, à savoir la collaboration des groupes professionnels spécialement intéressés.

Mais si la « négociation » des conventions internationales du travail présente une grande originalité, il est très douteux qu'avant d'être ratifiées ces conventions générales constituent même de simples promesses d'engagement.

L'Organisation internationale du Travail n'est pas, en effet, une autorité législative internationale. Elle ne possède pas le droit d'adopter des conventions obligatoires. Dans la suite d'opérations servant à élaborer la législation internationale du travail, elle respecte entièrement l'indépendance de chaque Etat Membre et aussi, dans une certaine mesure, le principe de la liberté contractuelle des Etats.

Elle cherche à établir l'uniformité en matière de législation sociale, mais toujours par l'intermédiaire des autorités législatives nationales. Certes, des tendances contraires se sont manifestées au moment de la création de l'Organisation internationale du Travail¹. Sa Constitution est encore imprégnée de marques

¹ On sait qu'à l'origine on a même envisagé la création d'un organisme se superposant aux Etats et possédant un parlement et un exécutif international du travail. Les actes que ce parlement voterait auraient eu « force légale internationale » et auraient été automatiquement applicables à tous les Etats à titre de véritables lois internationales. Mais il a fallu renoncer à cette grande idée, qui avançait trop les conceptions du droit des gens de notre époque, et l'on a trouvé une solution transactionnelle. C'est le projet britannique qui, en 1919, servit de base à la discussion devant la Commission de législation internationale du travail. Ce projet prévoyait une ratification à caractère obligatoire déjà fortement marqué, sauf dans le cas où l'autorité

d'originalité nombreuses. Mais, malgré ces faits et sur le point envisagé, cette Constitution est demeurée dans les limites de la doctrine et de la pratique contemporaine. Or, selon cette doctrine et cette pratique, ce qui donne aux traités force obligatoire, c'est, dans chaque cas particulier, l'acte de ratification, c'est-à-dire l'expression formelle et libre de la volonté de l'Etat intéressé. Toutefois en adoptant la Constitution, les Etats Membres ont accepté un engagement strict, chaque fois que la Conférence a voté un projet de convention ou une recommandation¹. Cet engagement les oblige, dans un délai de dix-huit mois au maximum, à saisir de cet acte international, « l'autorité ou les autorités dans la compétence desquelles rentre la matière, en vue de le transformer en lois ou de prendre des mesures d'un autre ordre »². En l'occurrence, la caractéristique particulière et limitative en quelque sorte de la « souveraineté nationale », c'est que l'obligation ainsi contractée naît d'un vote émis par une assemblée tripartite. D'autre part, — point tout aussi important —, même quand les délégués d'un Etat ont voté contre un projet de convention, l'Etat dont il s'agit est néanmoins tenu de soumettre ce projet à l'autorité compétente³.

Quant à l'« autorité compétente », l'on admet généralement

législative s'opposerait formellement à la ratification. Sous cette réserve, en effet, dans le cas de conventions qui auraient été adoptées aux deux tiers des voix par la Conférence internationale du Travail, chaque Etat s'engageait à communiquer au Directeur du Bureau international du Travail, dans le délai d'un an après la clôture de la Conférence, la ratification formelle et à déployer tous ses efforts pour activer la mise à effet des conventions. Il s'agissait donc d'une sorte de ratification tacite de celles-ci. Plus catégorique encore était la proposition italienne, qui prévoyait que les conventions prendraient force exécutoire un an après leur adoption. Ces projets n'obtinrent pas l'assentiment de la Commission, qui se borna simplement à émettre le vœu que « dès qu'il sera possible un accord intervienne entre les Hautes Parties contractantes aux fins de doter la Conférence internationale du Travail, sous les auspices de la Société des Nations, du pouvoir de prendre, dans des conditions à déterminer, des résolutions ayant force légale internationale ». Le souci de la Commission de Paris et de la Conférence de la paix avait été de trouver des formules de compromis qui auraient pu préjuger la probabilité que tous les Etats adopteraient la Constitution.

¹ Les recommandations ne sont pas sujettes à ratification. Les Etats Membres sont simplement invités à les respecter, mais n'assument pas d'engagements juridiques à leur égard. En dehors de l'obligation qui consiste à devoir soumettre les recommandations aux autorités compétentes, l'engagement souscrit par les Etats est d'informer le Secrétaire général de la Société des Nations des mesures prises par eux, lorsqu'ils ont approuvé les recommandations.

² Article 19, paragraphe 5 de la Constitution.

³ Cette obligation ressort clairement du texte de la Constitution et la Cour permanente de Justice internationale l'a précisée dans son avis consultatif sur le travail de nuit dans les boulangeries (C.P.J.I. série B, n° 13, p. 17).

aujourd'hui que, dans l'esprit de la clause ci-dessus mentionnée, ce n'est pas celle qui possède le pouvoir de ratifier les traités internationaux, mais bien celle qui, conformément à la Constitution de chaque pays, fait les lois ¹. La Constitution de l'Organisation a voulu établir par cette disposition une sorte d'appel à l'opinion publique de chaque Etat, en vue d'attirer l'attention de cette opinion sur les mesures adoptées en faveur des travailleurs par la Conférence internationale du Travail. La pratique suivie à ce jour par les divers Etats n'est cependant pas, en général, conforme à cette conception.

Ainsi, la ratification des conventions internationales du travail n'est pas un acte obligatoire pour les Etats. Ceux-ci sont entièrement libres de ratifier ou de ne pas ratifier les conventions votées par la Conférence. Même les Etats dont les représentants ont voté à la Conférence en faveur d'une convention ne sont pas juridiquement tenus de la ratifier. Si ces Etats ratifient une convention, c'est de leur plein gré ².

Nature juridique des conventions.

Les conventions internationales du travail constituent ainsi des traités collectifs qui posent des règles de droit dont l'entrée en vigueur exige, de la part de chaque Etat, une adhésion ultérieure formelle. Mais quelle est exactement la nature juridique de ces conventions? Sont-elles des contrats internationaux ordinaires, des traités-contrats liant les parties entre elles? Ou constituent-elles, par contre, des lois internationales, des traités-lois, dont la ratification a pour effet d'imposer à l'Etat ratificateur des engagements envers l'Organisation internationale du Travail et non pas à l'égard des autres Etats qui ont aussi ratifié ces conventions? Enfin, sont-ce des actes internationaux *sui generis* qui

¹ Lettre du Directeur du Bureau international du Travail : *Bulletin officiel*, vol. II, n° 10, pp. 10-11; GUERREAU : *L'Organisation permanente du travail*, pp. 301-315; MAHAIM : *L'Organisation permanente du travail*, p. 77; DRECHSEL : *Le Traité de Versailles et le mécanisme des conventions internationales du travail*, pp. 120-121; VAN ZANTEN : *Influence de la Partie XIII du Traité de Versailles*, pp. 79-83; TELTSIK : « La ratification des conventions internationales de travail », dans la *Revue internationale du Travail*, vol. XVIII, n° 6, p. 750; SCELLE : *L'Organisation internationale du Travail*, p. 173.

² L'autorité compétente décide, en effet, dans toute la plénitude de sa liberté, si elle approuve ou non la ratification. Mais il convient d'ajouter qu'une fois l'approbation de cette autorité accordée, la Constitution oblige le gouvernement intéressé à communiquer la ratification au Secrétaire général de la Société des Nations. (Voir C.P.J.I. série B, n° 18, p. 14.)

comportent à la fois des éléments contractuels et des éléments législatifs?

Nous nous trouvons devant une question de haute portée théorique, mais qui demeure encore des plus controversées. Elle a préoccupé tous les auteurs qui ont écrit sur l'Organisation internationale du Travail. La solution de cette question de principe pose tout le problème de l'état actuel du droit des gens. Elle a donné lieu à des constructions théoriques extrêmement intéressantes¹.

Disons tout de suite qu'en théorie, selon nous, la thèse contractuelle pure ne paraît guère satisfaisante. Si l'on considère, en effet, comment ces conventions s'établissent, il nous paraît assez difficile de nier qu'elles comportent un élément législatif. Elles représentent des normes de droit adoptées *ne varietur* par un organe collectif distinct des Etats ratificateurs. En outre, un simple vote émis par cet organe suffit à leur conférer, dans le domaine international, une existence juridique propre.

Ces conventions offrent néanmoins des points communs avec les traités ordinaires, en ceci surtout que leur entrée en vigueur dans chaque Etat est quand même subordonnée à une ratification.

Sur ce dernier point, nous croyons devoir toutefois donner raison aux partisans de la thèse selon laquelle la prétendue « ratification » n'est rien autre qu'un acte unilatéral d'adhésion².

¹ A ce sujet, voir : Memorandum du Bureau international du Travail adressé aux membres du Conseil de la Société des Nations en 1927, document de la Société des Nations, C. 212, 1927-V; JEAN MORELLET : « Bureau international du Travail », dans le *Répertoire de droit international*, de Lapradelle et Niboyet, p. 690; du même auteur : « Etude sur les problèmes juridiques posés par la revision des conventions », Procès-verbaux du Conseil (43^{me} session), pp. 89 et suiv.; M. OERSTED et M. OLIVETTI, membres patronaux du Conseil d'administration : « Observations sur l'aspect juridique de la revision », Procès-verbaux du Conseil, pp. 105 à 108; E. MAHAÏM : « Quelques questions de droit au sujet des conventions internationales du travail », dans la *Revue internationale du Travail*, décembre 1929; G. SCELLE : *L'Organisation internationale du Travail*, pp. XIV, 182, 183; dans le même ouvrage, voir la préface d'Albert Thomas; du même auteur, *Précis de droit des gens*, vol. II, pp. 516 et suiv.; VAN ZANTEN, op. cit. pp. 50 et suiv.

² Voir J. BASDEVANT, *Recueil des cours de l'Académie de Droit international*, 1926, t. V, p. 598. Parmi les divers auteurs, c'est surtout le professeur SCELLE qui a mis en relief le caractère législatif des conventions. Dans plusieurs de ses ouvrages, il a souligné la valeur particulière de ce fait et l'importance qu'il présente pour le droit des gens. Le professeur SCELLE a développé cette thèse principalement dans son ouvrage sur l'Organisation internationale du Travail. Elle se résume dans le passage suivant que nous reproduisons d'après une des études les plus récentes de l'auteur. « Chaque texte, écrit-il, qui sort de la Conférence générale du travail sous le vocable traditionnel, mais inexact, de « projet de convention » est, en réalité, une véritable loi internationale dont la validité virtuelle dépend des adhésions étatiques ». *Théorie juridique de la révision des traités*. Paris, 1936, p. 89.

De toute manière, dans l'examen de cette question, il faut ne pas perdre de vue que le traité de paix ne jette pas, sur la nature de diverses constructions juridiques qu'il comporte, une clarté suffisamment vive. A cet égard, il importe toujours de se rappeler que la Constitution tout entière de l'Organisation internationale du Travail représente le résultat de compromis continuels entre deux tendances, l'une visant la création d'un super-parlement international, l'autre opiniâtement attachée aux conceptions traditionnelles du droit des gens.

En outre, pour étudier ce sujet, il ne suffit pas de faire appel à des vues purement théoriques. D'autres données interviennent aussi, celles qui ont trait à la pratique de l'application telle qu'elle a été réalisée jusqu'ici quand il s'est agi de mettre à effet diverses clauses de la Constitution.

Or, la pratique suivie avec régularité jusqu'ici semble précisément adopter plutôt la thèse contractuelle quand il s'agit, par exemple, de certaines clauses de style insérées dans les conventions, et aussi de la décision prise par le Conseil d'administration du Bureau international du Travail et par la Conférence elle-même quant à la revision des conventions ¹.

C'est pourquoi nous ne nous attacherons pas à la question théorique connexe — et d'ailleurs très controversée —, de savoir si les Etats ratificateurs sont liés, ou bien uniquement entre eux, ou bien seulement vis-à-vis de l'Organisation internationale du Travail comme représentant la collectivité de ses Membres, ou enfin à la fois entre eux et à l'égard de l'Organisation. Nous pouvons, en effet, nous borner à admettre qu'indépendamment de la solution théorique de cette importante question de principe, un fait demeure incontestable, qui intéresse notre sujet particulier. C'est que l'Etat qui ratifie une convention se lie par un engagement juridique international. Or, cet engagement existe d'abord conformément à la disposition explicite de l'article 20 de la Constitution, puis en vertu d'une clause de style dont la portée est analogue et qui figure dans toutes les conventions.

L'effet de cet engagement se traduit par une série d'obligations formelles. Parmi elles, l'on pourrait noter en premier lieu à la fois celles qui concernent la surveillance relative à l'application des conventions ratifiées et celles qui ont trait aux sanctions. D'autre part, ces engagements relatifs au contrôle sont bien définis par la

¹ Voir *infra*, p. 346.

Constitution qui, en cas d'infraction aux conventions ratifiées, rend claire et incontestable l'étendue de la responsabilité assumée par les Etats ratificateurs.

La ratification source d'obligations.

Conformément à l'article 20 de la Constitution, pour que la ratification d'une convention soit juridiquement complète, elle doit être communiquée au Secrétaire général de la Société des Nations et enregistrée au Secrétariat.

Ainsi accompli, l'acte de ratification est le point de départ des obligations internationales de l'Etat qui ratifie¹. Du point de vue que nous étudions, il présente une importance primordiale car il donne naissance à une série de graves engagements juridiques qui, par leur originalité et même leur complexité, présentent un intérêt très particulier en matière de droit.

Ratifier une convention entraîne, pour un Etat Membre, une série d'obligations internationales importantes. Indépendamment du respect dû aux clauses de la convention ratifiée d'une part, et en dehors de son engagement de ne pas revenir en arrière d'autre part, cet Etat assume, par surcroît, une série d'autres obligations qu'il avait aussi bien déjà acceptées en principe lors de son adhésion initiale à la Constitution tout entière de l'Organisation

¹ Par le fait même qu'ils ont adhéré à la Constitution et avant qu'ils aient ratifié une convention quelconque, les Etats Membres de l'Organisation internationale du Travail sont déjà soumis, en cette qualité, à un certain nombre d'engagements internationaux. L'Organisation internationale du Travail repose, en effet, sur certaines limitations volontaires de la « souveraineté », car en ratifiant le traité de paix ou en adhérant ultérieurement à l'Organisation internationale du Travail, les divers Etats ont déjà assumé des obligations. Ces obligations existent indépendamment de toute ratification d'une ou plusieurs conventions. C'est, par exemple, l'engagement de participer régulièrement aux conférences internationales du travail; de désigner chaque fois, d'accord avec les organisations professionnelles, deux délégués non gouvernementaux accompagnés de conseillers techniques, en dehors des délégués gouvernementaux; de couvrir les frais de ces délégués, d'accepter la procédure de vérification, par la Conférence, des pouvoirs de leur délégation; de communiquer, dans un certain délai, les actes de la Conférence à l'autorité compétente pour établir les lois; d'être cités directement par un autre Etat devant la Cour permanente de Justice internationale au cas où ils omettraient d'observer cette dernière obligation; d'informer le Secrétaire général de la Société des Nations des mesures prises à l'égard des recommandations; de contribuer aux dépenses qu'entraîne le fonctionnement de l'Organisation; de faciliter les recherches et enquêtes entreprises par celle-ci; de collaborer, dans une certaine mesure, à l'application des sanctions économiques contre les Etats fautifs, etc. En adhérant à la Constitution de l'Organisation, les Etats Membres ont aussi accepté à l'avance une série d'autres engagements, mais à la condition de ratifier éventuellement une convention.

internationale du Travail. Ces obligations accessoires demeureraient, pourrait-on dire, à l'état latent, et c'est la ratification qui les fait passer à l'état actif. C'est précisément à cet égard que les conventions internationales de travail ne ressemblent pas tout à fait aux différentes conventions générales adoptées sous les auspices de la Société des Nations; car ces dernières sont des actes internationaux qui se suffisent, pour ainsi dire, à eux-mêmes. Mais comme les conventions internationales de travail sont conclues dans le cadre fourni par la Constitution de l'Organisation, l'acte de ratifier met en jeu un certain nombre de droits et d'obligations ne figurant pas dans la Convention elle-même, mais découlant de la Constitution, et il les met en jeu à titre de complément naturel de la convention ratifiée. En ratifiant une convention internationale de travail, un Etat reconnaît subsidiairement toute une série de limitations différentes apportées à son indépendance et qui ne figurent pas toutes dans le corps de la convention ratifiée. C'est ainsi qu'il s'engage tout d'abord à prendre les mesures nécessaires pour mettre sa législation sociale en harmonie avec les dispositions de la convention considérée¹. En outre, il assume l'engagement général de se prêter, une fois la convention ratifiée, aux différentes mesures prescrites par la Constitution et relatives à la surveillance internationale, au contrôle exercé sur l'application de la convention, et enfin à l'interprétation de celle-ci. Il convient aussi de se soumettre, le cas échéant, à la juridiction compétente, voire même de s'incliner devant les sanctions. En même temps, il acquiert le droit d'entamer une action judiciaire contre tout Etat qui aurait ratifié la convention et pourtant ne l'appliquerait pas de façon satisfaisante.

Ainsi, sous le rapport qui nous intéresse, l'acte de ratifier constitue l'opération première par laquelle entre en fonctionnement le mécanisme de surveillance internationale et de garanties prévues par la Constitution².

¹ Cette obligation découle de la Constitution. Mais en vertu de certaines dispositions de la convention elle-même, l'Etat ratificateur reconnaît l'intangibilité pendant une certaine période ainsi que le caractère irrévocable des dispositions contenues dans la convention.

² Conformément à l'article 21 de la Constitution, quand un projet de convention n'a pas recueilli la majorité des deux tiers de la Conférence, ce projet peut donner lieu à une convention particulière entre ceux des membres de l'Organisation qui le désireraient. Une telle procédure aurait, croyons-nous, pour résultat de lier réciproquement les Etats co-contractants, mais elle serait sans effet à l'égard des autres Etats Membres de l'Organi-

L'entrée en vigueur des conventions.

Un point important, c'est de préciser à quel moment deviennent applicables les conventions internationales du travail, une fois ratifiées.

De manière générale, une convention entre, objectivement, en vigueur soit à une date fixée à l'avance dans son texte même, soit quand elle a fait l'objet du nombre de ratifications exigé par les dispositions qu'elle comporte.

Subjectivement, c'est-à-dire pour chaque Etat considéré à part, et à défaut de dispositions contraires, la convention entre en vigueur, immédiatement après l'enregistrement de la ratification à la Société des Nations, sous réserve que l'entrée en vigueur objective de la convention ait déjà eu lieu ¹.

La Constitution ne fixe pas aux Etats de délai pour prendre, après ratification, les mesures destinées à appliquer les conventions internationales de travail. C'est la Conférence qui s'occupe d'insérer, dans chaque convention, des dispositions spéciales dites « clauses de style » en vue de régler cette question ². Toutes les conventions internationales du travail adoptées jusqu'ici comportent des clauses relatives à leur entrée en vigueur.

Voici quelle est la teneur de la disposition visant l'entrée en vigueur objective des conventions. Elle a été employée depuis 1928 pour la grande majorité des conventions ³. « La présente

sation. Le mécanisme de contrôle international ne joue pas pour cette catégorie de conventions particulières, car il ne s'agit pas ici de conventions « ratifiées ». D'ailleurs, aucun exemple de convention répondant à ce cas ne s'est présenté à ce jour.

¹ JEAN MORELLET : « A quel moment les conventions internationales du travail deviennent-elles applicables ? » dans la *Revue internationale du Travail*, vol. XVI, n° 6, pp. 785-802.

² Il serait possible de classer en deux catégories les clauses de ce genre que la Conférence a adoptées jusqu'ici. Les unes, qui sont plutôt des clauses de fond, tiennent compte des conditions particulières de certains pays ; elles fixent une date d'application ou elles envisagent certains cas spéciaux. Les autres sont les clauses de style proprement dites.

³ Voici, d'après les clauses de style, les dates de l'entrée en vigueur des diverses conventions : a) Aussitôt que les ratification de *deux Membres* auront été enregistrées (par conséquent à la date de l'enregistrement de leur ratification pour les autres Membres) : Conv. n°s 1, 3-23 ; b) Aussitôt que les ratifications de *trois Membres* auront été enregistrées (par conséquent, à la date de l'enregistrement de leur ratification pour les autres Membres) : Conv. n° 2 ; c) *quatre-vingt-dix jours* après l'enregistrement de deux ratifications (par conséquent quatre-vingt-dix jours après l'enregistrement de leur ratification pour les autres Membres) : Conv. n°s 24, 25 ; d) *Douze mois* après l'enregistrement de deux ratifications (par conséquent douze mois après l'enregistrement de leur ratification pour les autres Membres) : Conv. n°s 26-30, 32-45, 47-53, 55, 56, 58 ; e) *Six mois* après l'enregistrement de deux ratifica-

convention entrera en vigueur douze mois après que les ratifications de deux membres auront été enregistrées par le Secrétaire général de la Société des Nations. » Autrement dit, il faut que deux conditions soient réalisées : d'abord l'enregistrement de deux ratifications, puis l'écoulement d'un délai de douze mois à partir de l'enregistrement de la deuxième ratification ¹.

La même clause de style contient une autre disposition concernant l'entrée en vigueur subjective de la convention pour chaque Etat. Cette clause est, en général, ainsi libellée : « Par la suite cette convention entrera en vigueur, pour chaque Membre, douze mois après la date où sa ratification aura été enregistrée ».

Cette dernière disposition signifie qu'avant l'expiration du délai prévu, l'Etat qui ratifie a la faculté, mais non le devoir, d'appliquer la convention. En toute hypothèse, il dispose donc d'un délai de douze mois après ratification pour étudier et prendre les mesures d'application nécessaires.

Les mesures d'application.

L'entrée en vigueur de la convention marque le moment où commence à fonctionner toute la série d'obligations contenues, soit dans le texte de la convention elle-même, soit dans la Constitution.

La première et la plus importante de ces obligations est celle que prescrit l'article 19, paragraphe 7, de la Constitution : à savoir que l'Etat intéressé devra « prendre les mesures nécessaires pour rendre effectives les dispositions de la convention ». Toute convention du travail comporte cet aspect national qui

tions parmi les sept Membres mentionnés par la convention (par conséquent six mois après l'enregistrement de leur ratification pour les autres Membres) : Conv. n^{os} 31, 46; f) *Six mois* après l'enregistrement de cinq ratifications de Membres possédant chacun une marine marchande d'une jauge brute supérieure à 1 million de tonneaux (par conséquent six mois après l'enregistrement de leur ratification pour les autres Membres) : Conv. n^{os} 54, 57.

¹ Dans ce domaine, la pratique a donné naissance à une catégorie spéciale de ratifications, dites conditionnelles. Quand il s'agit de conventions offrant, en général, une certaine importance, divers Etats évitent de déterminer irrévocablement l'avenir, à condition que leurs concurrents économiques en fassent autant. Ces Etats ratifient alors la convention, mais subordonnent son entrée en vigueur à la réalisation d'une condition qui consiste dans la ratification de la même convention par certains autres Etats. Les ratifications conditionnelles n'imposent donc aux Membres aucun engagement quant à l'application, et moins encore quant à la procédure de contrôle, tant que la condition n'est pas réalisée. Il existe jusqu'ici onze cas de ratifications conditionnelles.

fournit le mobile effectif d'un effort normatif à l'intérieur de chaque Etat.

Pour l'Etat ratificateur, l'engagement est de suprême importance qui consiste à devoir mettre sa législation sociale en harmonie avec les termes de la convention. L'obligation ainsi assumée offre une portée décisive quand il s'agit de créer et de développer le droit international ouvrier, et c'est précisément cette obligation qui se trouve à la base même de l'Organisation internationale du Travail.

Mais il se peut que la législation du travail de l'Etat ratificateur concorde déjà avec les dispositions de la convention. La ratification représente alors une simple formalité, qui ne peut plus avoir de conséquences juridiques sur le droit interne dans lequel l'introduit le fait de promulguer la convention. Les seuls effets nouveaux que puisse produire la ratification se limitent alors simplement à des effets de droit international.

Pourtant, la Constitution de l'Organisation n'oblige pas l'Etat qui ratifie une convention à mettre sa législation nationale en concordance avec les termes de cette convention, et ce préalablement à toute ratification. Pareille adaptation peut être ou préalable, ou concomitante à la ratification, voire même réalisée après celle-ci.

Mais reste le cas d'un Etat qui ratifie une convention où figurent des règles qui, pour être appliquées, se suffisent à elles-mêmes. Sous le rapport juridique, cet Etat doit-il alors procéder en dehors de la ratification même, à d'autres mesures modifiant expressément la législation préexistante, car dans certains cas cette législation peut être contraire aux clauses de la convention?

Ici, il importe d'indiquer aussitôt que l'acte de ratifier n'entraîne pas en droit public des effets identiques dans tous les pays.

Se fondant sur le principe général de la primauté du droit international, le professeur Scelle déclare que : « La convention ratifiée abroge *ipso facto* les législations nationales dans toutes celles de leurs dispositions qui lui sont contraires¹. »

Cette conception de la supériorité du traité sur la loi devrait servir de principe à toute réglementation internationale efficace.

¹ « Un traité ne peut pas être inconstitutionnel; il revise *ipso facto* les constitutions avec lesquelles il est incompatible. C'est l'Etat dans son intégralité (c'est-à-dire la compétence de tous ses organes même constitutionnels) qui est lié par la ratification des traités. » SCELLE : *L'Organisation internationale du Travail*, p. 231.

Il n'est pourtant pas admis, de façon unanime, dans le droit public de tous les Etats. Nombreux sont les partisans de la théorie qui affirme la souveraineté de la loi interne chez l'Etat ratificateur¹. Sur ce point, non seulement la doctrine, mais aussi la loi et la pratique constitutionnelles, avec la jurisprudence, varient beaucoup d'un pays à l'autre².

Certains pays considèrent que l'acte de ratifier en bonne et due forme une convention suffit, à lui seul, pour modifier la législation nationale préexistante, en tant que cette législation

¹ Barthélémy REYNAUD : *Droit international ouvrier*, Paris, 1933. Voir aussi sur cette question : Fernand DEHOUSSE : *La ratification des traités*, Paris, 1935.

² La question s'est posée devant les tribunaux français au sujet de la convention sur l'égalité de traitement des travailleurs étrangers et nationaux en matière d'indemnisation pour accidents de travail. Conformément à cette convention, tout Etat s'engage à instituer une stricte égalité de traitement entre les travailleurs nationaux et les travailleurs étrangers, quand ces étrangers, victimes d'accidents de travail, sont ressortissants d'un Etat ayant également ratifié la convention. Cette clause joue sans aucune condition de résidence à l'égard des étrangers. Déjà la loi française du 9 avril 1898, modifiée par la loi du 31 mars 1905, prévoyait l'égalité de traitement pour les étrangers victimes d'accident, mais sous condition de résidence en France, sauf existence de traités bilatéraux de réciprocité conclus avec les Etats dont les ouvriers étrangers sont ressortissants. La question était de savoir lequel des deux termes d'une alternative il convenait d'adopter. 1° En France, l'égalité de traitement était-elle automatiquement assurée aux étrangers, et le fait que la convention de 1925 avait été ratifiée par la France suffisait-il pour assurer, dans ce pays, aux étrangers — et par voie de réciprocité automatique — l'égalité de traitement ; 2° ou au contraire les dispositions de la convention ne s'imposent-elles aux tribunaux qu'à la condition d'avoir été consacrées par la législation intérieure. Selon la thèse du Gouvernement français, la réciprocité s'appliquait automatiquement, du seul fait que la convention avait été ratifiée par les pays intéressés et sans que la conclusion d'un accord particulier fût nécessaire. En jurisprudence, certains tribunaux ont refusé néanmoins, jusqu'en 1934, d'appliquer la convention lorsque le pays d'origine de l'ouvrier victime d'un accident, tout en ayant ratifié la convention, n'avait pas conclu, avec la France, un traité particulier de réciprocité. (Voir : Jean MORELLET : « La notion de réciprocité dans les traités de travail et les conventions internationales du travail » dans la *Revue de droit international privé*, pp. 642-656. Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions. Conférence internationale du Travail, XVII^{me} session. Résumé des rapports annuels, p. 516 ; Barthélémy REYNAUD : *Droit international ouvrier*, pp. 210 et suiv. ; Jacques Secrétan : « Les conventions internationales du travail et l'identité de traitement, par voie de réciprocité, des travailleurs nationaux et étrangers », dans la *Revue internationale du Travail*, vol. XXVII, n° 6, pp. 775-797 ; J.-P. NIBOYER : « Les ressortissants des Etats signataires de la convention d'union de Genève sur les accidents du travail sont-ils assimilés aux nationaux du seul fait de la convention, même en l'absence de conventions bilatérales spéciales entre les Etats ? » dans la *Revue générale des assurances terrestres*, 1933, p. 743.)

En 1934, la Cour de cassation a été aussi appelée à se prononcer sur cette importante question. En l'espèce, il s'agissait d'un pourvoi soutenu par les ayants droit d'un ouvrier espagnol mort à la suite d'un accident du travail. Dans ses attendus, la Cour de cassation adopta la juste solution en

n'est pas conforme à la convention ratifiée¹. Par elle-même, la ratification crée matériellement le droit et confère à la convention le caractère de loi nationale. Dans l'Etat considéré, il appartient alors aux divers pouvoirs compétents de respecter les règles établies par la convention et de ne plus appliquer l'ancienne législation.

Pour d'autres Etats, au contraire, une convention représente simplement un engagement international qui, pour produire ses effets, doit se traduire dans un texte formel de la législation nationale. Pour ces pays, le simple fait de ratifier n'emporte pas de dérogation aux lois en vigueur, lesquelles, pour être abrogées ou modifiées, nécessitent l'adoption de dispositions spéciales.

A ce jour, et dans ce domaine, l'expérience et la pratique instituée prouvent qu'en règle générale, il convient de distinguer entre, d'une part l'acte formel de ratification, et, d'autre part, les mesures de législation interne dont l'adoption est nécessaire afin d'appliquer les clauses de la convention².

D'ailleurs, si c'est bien l'acte de la ratification qui engage internationalement l'Etat, en général les clauses figurant dans la plupart des conventions exigent, implicitement ou explicitement, par leur rédaction même, que cet acte soit, sous le rapport interne, suivi d'autres actes juridiques propres à déterminer le mode d'exécution à suivre.

La plupart des conventions ne suffisent pas, en effet, par elles-mêmes, vu qu'elles contiennent seulement des dispositions

constatant que la France et l'Espagne avaient respectivement ratifié la convention internationale concernant l'égalité de traitement des travailleurs étrangers et nationaux en matière de réparation des accidents du travail. La Cour admit que par là même tout ouvrier espagnol et ses ayants droit bénéficiaient en France du même traitement que les ouvriers français, sans condition de résidence, et ce indépendamment d'un traité spécial entre les deux puissances « attendu... que l'arrêt attaqué décide à bon droit qu'en l'état de cette double et régulière ratification (de la part de la France et de l'Espagne), il était dérogé en France aux dispositions de l'article 4, *in fine*, de la loi du 9 avril 1898... ». (Voir DALLOZ : *Recueil hebdomadaire de jurisprudence*, 1934, p. 203.)

¹ Comme nous l'avons vu, dans certains pays, l'une ou l'autre de deux formalités suffisent à assurer la mise en vigueur d'une convention, même en l'absence d'autres mesures législatives ou administratives. Ces formalités consistent soit dans la seule ratification, soit dans le vote par le pouvoir législatif d'une loi reproduisant le texte de la convention. Parmi les Etats qui, dans certains de leurs rapports annuels, ont expressément indiqué l'existence de cette situation, nous pourrions mentionner la Lithuanie, la Lettonie, le Luxembourg. De même, aux termes de l'article 65 de la Constitution espagnole, toutes les conventions ratifiées par l'Espagne sont considérées comme faisant partie intégrante de la législation espagnole.

² Rapport du Directeur, III^{me} session de la Conférence, pp. 217 et 218.

générales, comportent plusieurs clauses facultatives, ou encore laissent le choix des mesures de détail à l'Etat ratificateur.

D'autres conventions prévoient même, pour l'Etat ratificateur, la faculté de choisir entre plusieurs systèmes. Les conventions s'adressent en effet aux Etats et non à leurs ressortissants; c'est aux Etats qu'elles imposent l'obligation de régler certaines questions dans tel sens donné, elles leur imposent même un droit minimum. Mais les conventions ne contiennent pas de dispositions prescrivant directement aux ressortissants de ces Etats l'obligation de faire ou de ne pas faire. C'est l'Etat ratificateur qui s'engage à imposer de telles obligations à ses propres nationaux. En outre, les conventions n'offrent pas un caractère normatif complet, en ce sens qu'elles ne prescrivent pas de sanctions pour le cas où les nationaux desdits Etats ne les appliqueraient pas ¹.

Pour toutes ces raisons, les conventions internationales du travail ainsi rédigées exigent, pour être appliquées, que l'Etat ratificateur édicte des règles spéciales.

Mais en dehors de ces considérations, il convient de ne pas oublier que l'exercice du contrôle prévu par la Constitution suppose l'existence, dans chaque Etat ratificateur, de mesures matérielles assurant que les conventions seront exécutées. Comme nous le verrons, chaque Etat est constitutionnellement tenu de fournir la preuve qu'il applique les conventions ratifiées. Ce seront justement ses actes publics qui permettront aux organes compétents de l'Organisation de reconnaître si le droit interne se conforme aux clauses de la convention ².

La nature des mesures internes.

L'Etat n'est pas tenu de prendre sous telle forme donnée ces mesures d'ordre interne ³. C'est le droit interne de chaque Etat

¹ Voir les rapports des deux commissions pour l'application des conventions des années 1930, 1931 et 1933.

² Représentons-nous, en effet, le cas où un gouvernement se borne à déclarer, purement et simplement, qu'il applique une convention, mais sans donner la preuve qu'il a réellement pris les « mesures nécessaires pour rendre effectives les dispositions de la convention ». Il n'est guère possible alors d'exercer le contrôle international prévu par la Constitution. Dans son rapport de 1935, la Commission pour l'application des conventions estime, à ce sujet, qu'il n'y a pas lieu d'approuver l'absence de mesures législatives portant exécution des conventions, même dans le cas où certains gouvernements les croient superflues, car elles augmentent les difficultés de contrôler l'application.

³ J. MORELLET : « A quel moment les conventions internationales du travail deviennent-elles applicables? », dans la *Revue internationale du travail*, vol. XVI, n° 6, pp. 798 et 799.

qui règle cette question, et pour mettre à exécution les clauses de la convention ratifiée, l'Etat demeure entièrement libre de prendre des mesures législatives, administratives ou autres. Il n'est pas non plus tenu d'incorporer le texte littéral de la convention dans sa législation nationale. Pour que l'Etat soit internationalement en règle, il suffit qu'à l'intérieur du pays il existe des dispositions de nature quelconque, mais qui assurent l'application efficace des termes de la convention ratifiée. C'est ce sens qui, dans la lettre et dans l'esprit, ressort clairement de la disposition figurant à l'article 19 de la Constitution ¹.

L'obligation qui découle pour lui de la ratification, un Etat la remplit pleinement s'il introduit ou maintient purement et simplement, dans sa réglementation intérieure, les règles énoncées dans la convention, et s'il applique ces règles. Ce qui importe, ce n'est pas la forme de l'acte juridique interne dans chaque Etat mais l'application stricte de la substance de la convention ratifiée. Ainsi l'Etat est en règle, même s'il assure l'application d'une convention en recourant à d'autres méthodes que des dispositions législatives ou administratives. Il se conforme pleinement à ses obligations internationales si, chez lui, les dispositions d'une convention ratifiée s'appliquent obligatoirement, intégralement, et dans l'ensemble du pays au moyen, par exemple, de contrats collectifs ². En 1930, l'Etat libre d'Irlande ratifia la convention n° 14 sur le repos hebdomadaire, sans cependant prendre avant 1936 aucune mesure législative en vue d'appliquer cette convention. Or, cet Etat se trouvait entièrement en règle si, comme il l'affirmait dans ses rapports, le repos hebdomadaire s'appliquait intégralement en Irlande par l'effet d'une simple coutume strictement observée ³. Il suffit que cette pra-

¹ La latitude ainsi reconnue aux gouvernements et leur permettant de choisir la forme des mesures internes d'application ressort du paragraphe 7 de l'article 19 de la Constitution, et aussi du paragraphe 5. Ce dernier stipule que chacun des Membres s'engage à soumettre le projet de convention à l'autorité compétente en la matière « en vue de la transformer en loi ou de prendre des mesures d'un autre ordre ». Ces termes mêmes prouvent avec évidence que la Constitution n'exige pas limitativement qu'une « loi » soit adoptée, mais admet aussi des « mesures d'un autre ordre ».

² Si, en théorie pure, il ne faut pas exclure toute possibilité d'appliquer une convention par la voie de contrats collectifs, néanmoins, dans la pratique, il est très douteux que ce mode de solution puisse se réaliser.

³ Résumé des rapports. XX^{me} session, p. 169. « Dans l'Etat libre d'Irlande il est de coutume d'accorder, sauf certaines exceptions, un repos hebdomadaire de vingt-quatre heures à l'ensemble du personnel des établissements industriels... La situation, quant au repos hebdomadaire, est très bien établie et le repos hebdomadaire constitue un principe reconnu. » De même, au sujet

tique, conforme aux clauses de la convention, soit respectée par tous.

Ainsi, le point principal, c'est qu'après leur ratification les conventions internationales du travail soient traduites de façon effective dans les législations ou la pratique nationales, et, en outre, soient appliquées intégralement.

Caractère obligatoire des conventions ratifiées.

Comme nous l'avons déjà dit, une fois la ratification survenue, les conventions se transforment en règles obligatoires, bénéficiant de la primauté sur toute loi nationale. Il s'agit ici d'une obligation stricte formellement exprimée par la Constitution et liant les Etats qui y ont adhéré.

Toutes les autorités de l'Etat ratificateur, pouvoirs législatif, exécutif, judiciaire devraient donc tenir compte de la primauté des clauses de la convention sur les mesures nationales et se conformer à ces clauses¹. En tout état de cause, ils devraient donner effet aux obligations internationales que l'Etat a assumées en adhérent à la convention.

Tous les intéressés doivent pouvoir recourir à des moyens judiciaires ou autres qui leur permettent d'obtenir l'application adéquate de la convention. Si l'un quelconque des pouvoirs de l'Etat ne respectait pas les normes prévues dans une convention ratifiée, la responsabilité de l'Etat se trouverait engagée. Celui-ci ne peut se prévaloir d'arguments juridiques d'ordre intérieur tel que celui de la souveraineté de la loi interne ou autres motifs de ce genre, et éluder ainsi ses obligations internationales. Il a suffi, en effet, qu'il adhère à l'Organisation internationale du Travail pour qu'il ait formellement accepté, sous ce rapport, une certaine limitation de son indépendance.

Les intéressés disposent alors de toute une série de mesures spéciales de contrainte et de sanctions juridiques contre un Etat qui n'observerait pas fermement, de façon ou d'autre, les dispositions d'une convention ratifiée par lui.

de la convention n° 18 sur les maladies professionnelles, le Gouvernement espagnol déclare dans ses rapports annuels qu'aucune législation n'a été adoptée en vue de faire porter effet à la convention, étant donné que la jurisprudence suffit à protéger les ouvriers, car cette jurisprudence assimile les maladies professionnelles aux accidents.

¹ SCELLE, *op. cit.*, p. 176.

Ce qui précède nous permet de résumer maintenant l'étendue des engagements internationaux assumés par l'Etat qui ratifie une convention. Ces obligations se présentent ainsi :

1. L'Etat est lié internationalement et doit, à partir de la date de l'entrée en vigueur de la convention, assurer l'application effective des clauses de celle-ci, sans aucune modification, restriction ou réserve.

2. Au besoin, l'Etat doit prendre les mesures d'application que prévoit son droit interne. Mais il demeure libre de donner à ces mesures le caractère qui lui convient. La seule obligation qui lui incombe sous ce rapport, c'est de prendre les mesures en temps voulu, c'est-à-dire avant la date d'entrée en vigueur de la convention.

3. En cas d'inapplication des engagements ci-dessus, l'Etat fautif devient passible de sanctions dès la date où la convention est mise en vigueur.

La dénonciation.

Les Etats peuvent se soustraire au régime de la convention ratifiée en recourant à la dénonciation, formalité que ne prévoit pas la Constitution elle-même. Mais en pratique, l'habitude a été prise d'insérer dans les conventions internationales du travail une clause de style autorisant les Etats qui les ratifient à les dénoncer au terme d'un délai de dix ans (ou cinq ans dans certaines conventions), à compter de leur mise en vigueur initiale. Ces clauses prévoient donc un délai inaugural pendant lequel la convention ne peut être dénoncée; elles établissent aussi un délai de tacite reconduction. La dénonciation prend effet définitif un an après son enregistrement à la Société des Nations¹.

¹ La clause de style relative à la dénonciation est ainsi conçue depuis 1929 : « 1. Tout Membre ayant ratifié la présente convention peut la dénoncer à l'expiration d'une période de ... années après la date de la mise en vigueur initiale de la convention, par un acte communiqué au Secrétaire général de la Société des Nations, et par lui enregistré. La dénonciation ne prendra effet qu'une année après avoir été enregistrée. 2. Tout Membre ayant ratifié la présente convention qui, dans le délai d'une année après l'expiration de la période de ... années mentionnée au paragraphe précédent, ne fera pas usage de la faculté de dénonciation prévue par le présent article, sera lié pour une nouvelle période de ... années, et, par la suite, pourra dénoncer la présente convention à l'expiration de chaque période de dix années dans les conditions prévues au présent article. »

L'Etat qui dénonce une convention se délie complètement des engagements qu'elle comporte¹, ainsi que des obligations découlant, à titre subsidiaire, de la Constitution.

Les Etats possèdent ainsi la faculté de se dégager, au bout d'un certain temps, de leurs engagements internationaux en matière de protection ouvrière. Toutefois, cette faculté a été considérée comme capable de compromettre la stabilité de la législation internationale du travail. Jusqu'ici d'ailleurs, la pratique n'a pu confirmer le bien-fondé de cette crainte, car il ne s'est encore produit aucun cas de dénonciation (sauf bien entendu la dénonciation d'une ancienne convention remplacée par une convention révisée). Tout donne à croire, en effet, qu'une fois acquises dans tel ou tel pays, les réformes sociales s'y consolident. En matière de législation sociale, des mesures rétrogrades ne sont certes pas tout à fait inconnues. Mais en général, le fait qu'une convention a été ratifiée a empêché jusqu'ici tout retour en arrière sur des points visés par cette convention, et ce, bien qu'il demeure toujours possible, en théorie, de la dénoncer.

Mais il convient de formuler ici une remarque qui se rapporte au contrôle à exercer sur l'application des conventions.

Après quelques années, cette faculté pour un Etat de recourir à la dénonciation ne rend-elle pas l'engagement de l'Etat ratificateur, non seulement précaire quant à sa durée ultérieure, mais aussi inefficace et dépourvu de toute garantie à l'égard des intéressés? Le contrôle de l'application ne peut plus, en effet, agir avec efficacité et déployer toutes ses conséquences, car l'Etat délinquant peut s'en libérer à son gré en dénonçant la convention. Il est bien certain que l'on ne saurait exclure comme impossible l'hypothèse suivante au moment où un Etat acquerrait le droit de dénoncer une convention qu'il n'applique pas sincèrement.

¹ Il se présente pourtant des cas où certaines obligations découlant de la convention dénoncée peuvent subsister après la dénonciation de celle-ci. Ces cas se produisent quand la convention elle-même les prévoit explicitement. Nous pourrions citer, à titre d'exemple, la convention n° 48 sur la conservation des droits à pension des migrants. Dans son article 22, le texte prescrit ce qui suit : « 1. La dénonciation par un Membre de la présente convention n'affecte pas les obligations des institutions d'assurance qui relèvent de ce Membre, tant que ces obligations proviennent de risques réalisés avant que la dénonciation ait pris effet. 2. Les droits en cours d'acquisition, maintenus en vertu de la présente convention, ne s'éteignent pas par l'effet de sa dénonciation; leur maintien ultérieur est déterminé, pour la période postérieure à la date à laquelle la présente convention cesse d'être en vigueur, par la législation propre de l'institution intéressée. »

Quand cet Etat craindrait que la procédure de contrôle prévue par la Constitution fût instaurée contre lui, il dénoncerait la convention, soit pour contrecarrer l'application des sanctions, soit pour éviter, dans ses affaires intérieures, l'immixtion ou bien de l'Organisation internationale du Travail, ou bien de la Cour permanente de Justice internationale¹.

¹ Cette hypothèse se réaliserait plus aisément dans le cas des conventions adoptées avant 1929, car leurs clauses de style relatives à la dénonciation ne prévoient pas, comme maintenant, de délai pour tacite reconduction. En outre, la question se pose de savoir si une dénonciation pourrait être juridiquement possible quand des procédures sont en cours au sujet de la convention visée.

CHAPITRE III

QUESTIONS JURIDIQUES DIVERSES
RELATIVES A L'APPLICATION DU CONTRÔLE*Divers cas spéciaux ayant trait au contrôle.*

Nous avons vu comment prennent naissance les engagements internationaux pour un Etat qui a ratifié une convention. Nous avons aussi examiné comment ces engagements prennent fin par voie de dénonciation et nous avons, d'autre part, tâché de préciser rapidement leur étendue.

Le simple fait que ces obligations commencent et se terminent signifie, entre autres, que pendant toute la durée de leur validité, l'Etat ratificateur est justiciable de la surveillance internationale prévue par la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, quant à l'application des conventions ratifiées.

Mais certains points juridiques spéciaux de grande importance se trouvent soulevés par les questions aussi bien de l'entrée en vigueur et de la cessation des conventions que de l'étendue des engagements assumés par les Etats lorsqu'ils adhèrent à la Constitution et ratifient des conventions.

Ces points juridiques ont directement trait à la question du contrôle. Nous tâcherons de les examiner rapidement. Ils sont d'ailleurs trop complexes pour que l'on puisse songer à leur donner une solution définitive. Nous nous contenterons de les avoir posés et d'avoir défini leur aspect particulier, qui est dû à leur connexion avec le contrôle.

Le fonctionnement du contrôle et les Etats non membres de l'Organisation internationale du Travail.

Parmi ces questions, la première consiste à savoir si, seuls, les Etats Membres de l'Organisation internationale du Travail sont soumis aux dispositions du contrôle prévu par la Constitution ou si, au contraire, il ne se produirait pas certains cas dans lesquels cette procédure pourrait jouer contre des Etats non membres.

Comme on le sait, les conventions internationales du travail sont, jusqu'ici, exclusivement ouvertes à l'adhésion des Membres de l'Organisation et cette restriction est due à plusieurs particu-

larités relatives à la manière dont s'établissent, se ratifient et s'appliquent lesdites conventions. Pourtant, l'adhésion éventuelle aux conventions des Etats non membres est un sujet qui a préoccupé, à plusieurs reprises, le Conseil d'administration. Il a été soulevé en 1931 devant la quinzième session de la Conférence¹. Depuis 1932, il est en suspens devant le Conseil d'administration sans avoir encore reçu de solution définitive. Toute la difficulté réside justement dans la question de savoir comment on pourrait appliquer aux Etats non membres les clauses de la Constitution qui se rapportent au contrôle et garantissent, pour les autres Etats, l'application efficace des conventions².

Or, dans la situation actuelle, la question que nous soulevons peut simplement se présenter au sujet d'un Etat Membre qui, après avoir ratifié des conventions, quitte ensuite la Société des Nations et l'Organisation internationale du Travail, en invoquant l'article premier, alinéa 3, du Pacte. A partir de la date où son retrait devient définitif et si cet Etat ne dénonce pas les conventions ratifiées, continue-t-il encore à être soumis aux clauses de la Constitution qui concernent le contrôle?

Cette question n'a pas été, à notre connaissance, examinée sous cet aspect par les divers auteurs qui ont traité de l'Organisation. Elle revêt actuellement un grand intérêt, intérêt non seulement

¹ Dès 1919, à Washington, parmi les autres clauses de procédure à insérer dans les conventions, le comité de rédaction de la Conférence avait approuvé une clause spéciale prévoyant que les Etats n'appartenant pas à l'Organisation pourraient adhérer à une convention. Cette clause ne subsista pas dans le texte définitif des conventions adoptées. Elle ne prévoyait d'ailleurs rien, ni quant à l'exercice du contrôle international chez cette catégorie d'Etats, ni quant à la participation de ces derniers à l'œuvre de surveillance internationale. Elle était ainsi conçue : « Tout pays se gouvernant pleinement lui-même, qui n'est pas membre de l'Organisation du Travail, peut adhérer à la présente convention. L'acte d'adhésion sera communiqué au Secrétaire général de la Société des Nations, et par lui enregistré. » (Voir Compte rendu de la Conférence de Washington, p. 218.)

² En 1932, le Bureau international du Travail a préparé pour les membres du Conseil deux notes sur ce sujet : la première définissait en ces termes la question à résoudre : « aux fins de l'application de telle ou telle convention, faire entrer les Etats non membres de l'Organisation internationale du Travail dans le système de droit et d'obligations institué par la partie XIII ». Le Bureau estimait que ce résultat pourrait être obtenu par le procédé de l'ouverture des conventions à l'adhésion des Etats non membres. A cet effet, il suggérait d'insérer dans les conventions futures une clause autorisant cette adhésion. La note ajoutait que la clause proposée devrait mentionner expressément les dispositions de la Constitution auxquelles les Etats non membres devraient se soumettre aux fins d'appliquer toute convention à laquelle ils pourraient adhérer. Les notes du Bureau sont toutes deux intéressantes parce qu'elles touchent en plusieurs points des questions à certains égards analogues à celles que nous abordons ici-même. (Voir Procès-verbaux du Conseil d'administration, 57^{me} S. pp. 177-180 et 60^{me} S. pp. 163-165.)

théorique mais aussi pratique à cause du cas précis de l'Allemagne¹. En effet, lorsque ce pays quitta la Société des Nations et l'Organisation internationale du Travail, son retrait devint définitif le 21 octobre 1935; or, cet Etat n'a jamais donné avis qu'il dénonçait aucune des conventions ratifiées par lui quand il était Membre de l'Organisation internationale du Travail et n'a pas, depuis, exprimé son opinion propre sur ce point particulier².

Nous tâcherons d'analyser cette question sous l'angle qui nous préoccupe, c'est-à-dire celui du contrôle, mais en évitant de nous laisser entraîner à examiner divers points connexes, car nous croyons que ces questions déborderaient de beaucoup le cadre de notre sujet. Bornons-nous donc à notre thème précis, celui de savoir si la procédure de contrôle prévue par la Constitution peut opérer à l'endroit des Etats qui ont quitté l'Organisation. Nous croyons ici que trois hypothèses devraient surtout attirer notre attention.

Première hypothèse : Le retrait d'un Etat quittant l'Organisation internationale du Travail amènerait, *ipso facto*, l'extinction de tous les engagements qui ont pris naissance en vertu de la Constitution. Selon cette hypothèse, le réseau des obligations mutuelles créées par les ratifications ne pourrait être conçu que comme existant exclusivement entre Etats « Membres ». D'ailleurs, le Pacte (par exemple l'article 23, litt. a) et la Constitution, quand ils envisagent l'établissement d'une législation internationale du travail, la supposent en vigueur exclusivement chez les Etats Membres. Les conventions elles-mêmes emploient toujours le mot « Membres ».

Dans le même ordre d'idées, le fait que chaque convention prévoit des délais de dénonciation ne signifierait rien, puisque ces délais ne pourraient pas déroger aux règles fondamentales qui postulent la qualité de membre afin que les engagements puissent

¹ La même question se posera probablement au sujet du Nicaragua dont, normalement, le retrait de la Société des Nations et de l'Organisation internationale du Travail devient définitif pour lui, le 27 juin 1938, à moins qu'il ne revienne sur sa décision. Or, le Nicaragua se trouve avoir ratifié trente conventions avant de déposer son préavis.

² Avant de se retirer, l'Allemagne avait ratifié dix-sept conventions. En consultant leur texte même, nous constatons que la situation était la suivante, quand le retrait de cet Etat est devenu définitif. Dix conventions étaient déjà dénonçables moyennant préavis d'un an (nos 2, 3, 7, 8, 9, 11, 12, 15, 16 et 18). Les sept autres le deviendraient à des dates ultérieures (n° 19, le 8 septembre 1936; n° 22, le 4 avril 1938; n° 23, le 16 avril 1938; n° 24, le 15 juillet 1938; n° 26, le 14 juin 1940; et enfin, n° 27, le 9 mars 1942).

devenir valides. C'est l'existence de cette qualité qui rend l'Etat apte aux droits et obligations découlant de la Constitution.

Une fois qu'un Etat aurait dénoncé les règles fondamentales elles-mêmes, il se déroberait, *ipso facto*, aux autres règles, organiquement solidaires des premières et qu'il avait reconnues et admises en devenant membre. De l'Association dont il était « membre », il sortirait libéré de toute obligation quelconque. Dans cette hypothèse, après le retrait, il n'existerait plus d'engagements et, *a fortiori*, plus de contrôle.

Deuxième hypothèse : On pourrait imaginer une hypothèse moins absolue. L'Etat qui a ratifié une convention serait toujours lié par les dispositions de celle-ci tant qu'il ne la dénoncerait pas. Dans ce système, la convention serait un instrument indépendant de la Constitution. Elle représenterait un véritable traité qui engagerait les Etats ratificateurs et, par conséquent, dont les clauses continueraient à lier ceux-ci pour la durée qui s'y trouve stipulée, même lorsque ces Etats ratificateurs se sont retirés de l'Organisation. C'est la convention elle-même qui comporte une clause spéciale prévoyant de manière explicite comment les Etats peuvent dénoncer la convention pour se délier des engagements qu'elle impose.

Quand un Etat se retire de l'Organisation, il se libère simplement des engagements découlant de la Constitution, sans toutefois que ce retrait doive porter aucune atteinte à la validité des conventions ratifiées, car, sitôt la ratification valablement intervenue, ces conventions peuvent poursuivre indépendamment leur existence propre.

Ainsi, d'après cette deuxième hypothèse, les dispositions de la Constitution ne seraient plus opérantes à l'égard d'un Etat démissionnaire, mais celui-ci continuerait néanmoins à être lié par les conventions ratifiées qui constituent, incontestablement, des accords internationaux. Or, dans ce cas, la différence à noter, c'est que ce n'est plus la procédure internationale de contrôle qui garantirait l'application de ces conventions, car cette procédure jouerait exclusivement entre Membres de l'Organisation. Par contre, ce seraient alors les principes généraux du droit des gens qui assureraient l'application, car ce sont ces principes qui régissent la mise à effet des traités internationaux.

Selon cette conception, quand les conventions ont été ratifiées par un Etat sorti ultérieurement de l'Organisation, ces conventions demeurerait en vigueur à titre de traités ordinaires, c'est-

à-dire sans donner lieu à une surveillance particulière, et de tels traités lient toutes les parties contractantes pour la durée fixée dans le texte de ces conventions.

Troisième hypothèse : Tout à l'opposite de la première, on peut formuler une troisième hypothèse selon laquelle, après son retrait de l'Organisation, l'Etat démissionnaire continuerait, non seulement à être lié par les conventions qu'il a ratifiées sans les avoir dénoncées par la suite, mais demeurerait également soumis au contrôle spécial.

Dans ce système, l'accent porterait sur l'acte de la ratification. Une fois sa ratification donnée, l'Etat ratificateur est tenu de se conformer aux obligations prévues par les clauses de la convention et pour la durée fixée par ces clauses. Ici la convention est, en premier lieu, un traité semblable à tout autre et qui engage l'Etat adhérent. Mais cette définition ne dit pas tout, car ce traité n'est pas rien qu'un traité ordinaire. Si, en effet, les conventions internationales du travail constituent bien des traités exécutoires pour les Etats qui les ratifient, elles présentent néanmoins quelques particularités additionnelles et fondamentales qui leur sont propres. Parmi ces particularités compte surtout l'élément relatif à leur application, application qu'une procédure spéciale contrôle et garantit. On ne peut concevoir cette catégorie des traités sans leur complément indispensable, qui consiste précisément dans leur procédure spéciale d'application.

Il est vrai que les conventions elles-mêmes ne disent rien à ce sujet, mais une convention internationale de travail ne saurait se comprendre en dehors des droits et obligations prévus par la Constitution. En définitive, le but que vise la ratification des conventions, c'est de garantir au moyen d'une procédure appropriée que l'application de ce genre de traités sera efficace. Autrement dit, une convention est censée ne pouvoir se dissocier de cette procédure.

Ainsi l'Etat qui ratifie une convention ne ratifierait pas seulement son contenu, mais confirmerait en même temps l'engagement de se soumettre aux dispositions relatives au contrôle et aux sanctions concernant l'application. Le cas est le même que si cet Etat ratifiait en même temps, de manière implicite et pour la durée de la validité de la convention, le complément indissoluble de celle-ci, à savoir les engagements juridiques qui assurent son application. Ainsi, juridiquement, l'on devrait admettre qu'une fois la ratification prononcée, les clauses de la Constitution rela-

tives au contrôle deviennent partie intégrante de chaque convention ratifiée.

Par conséquent, l'Etat qui quitte l'Organisation ne se libérerait des obligations découlant des articles de la Constitution concernant le contrôle que s'il dénonçait explicitement la convention ratifiée en recourant à la clause spéciale de dénonciation figurant dans celle-ci.

Ratifier une convention c'est, pour un Etat, manifester explicitement et solennellement qu'il déclare s'engager en telle ou telle matière. Cet acte aurait donc pour conséquence de prolonger la validité de certains articles de la Constitution, même après dénonciation de celle-ci, et ce, tant que l'Etat considéré n'aurait pas, aussi, dénoncé explicitement et valablement la convention autrefois ratifiée par lui.

Nous croyons que les trois hypothèses ci-dessus ne sauraient être traitées d'arbitraires. Elles correspondent bien à diverses manifestations de fait qu'elles permettent d'expliquer.

Il semble, en effet, que le Bureau international du Travail penche vers la troisième hypothèse, d'après laquelle l'Etat qui ratifie une convention reste lié par cette convention jusqu'à ce qu'elle soit individuellement dénoncée dans les conditions prévues spécifiquement par elle; l'Etat considéré continue, en outre, malgré son retrait, à être justiciable du contrôle prévu par la Constitution. Nous pensons que telle est bien la thèse du Bureau international du Travail, puisque celui-ci a officiellement invité l'Allemagne à se conformer à l'article 22 de la Constitution en présentant ses rapports annuels pour la période 1935-1936, postérieure à la date à laquelle le retrait de l'Allemagne était devenu définitif.

Par contre, la position de l'Allemagne n'est pas claire. Il semblerait pourtant qu'elle penche vers l'hypothèse intermédiaire selon laquelle elle continuerait à être liée par les conventions qu'elle a ratifiées, mais ne serait plus soumise aux clauses qui, dans la Constitution, sont relatives au contrôle¹.

¹ Bien que l'Allemagne ne se soit pas déclarée expressément à ce sujet, nous croyons qu'on pourrait présumer sa thèse en nous basant sur certaines indications. Elle n'a d'abord donné aucune réponse à l'invitation du Bureau international du Travail dont il a été question ci-dessus, et n'a pas présenté de rapports annuels pour l'année 1935-1936. Auparavant, par contre, et même jusqu'à la date où son retrait est devenu définitif, elle envoyait ses rapports annuels, régulièrement et en temps utile. Les dispositions des textes suivants peuvent aussi nous aider à comprendre la thèse allemande :

Articles 1 de la convention n° 2 sur le chômage, 10 de la convention n° 9 sur le placement des marins et 5 de la convention n° 26 sur les méthodes de

D'après ce qui précède, il est clair que nous nous trouvons ici devant une question extrêmement importante. Elle a été même posée de façon explicite par la Commission d'experts pour l'application des conventions dans sa dernière session (avril 1937) et elle devra sans doute très prochainement être tranchée de façon ou d'autre par le Conseil d'administration¹. Il serait d'ailleurs impossible de prévoir, dès maintenant, l'issue de cet examen, car il convient évidemment de tenir compte toujours du fait que cette question n'est pas uniquement théorique, mais qu'elle soulève aussi de graves difficultés pratiques.

Nous ne nous attarderons d'ailleurs pas plus longtemps sur ce cas spécial de l'Allemagne. Nous nous en sommes servis simplement pour bien préciser les divers points en discussion.

Nous devons reconnaître que les diverses conceptions théoriques qui s'affrontent dans le cas présent peuvent, les unes et les autres, être caractérisées de fragiles. La faiblesse de toutes ces thèses est due à ce que soit la Constitution, soit le texte des conventions ne comportent aucune disposition positive à cet égard. Elle est due aussi à l'absence de précédents qui définiraient plus clairement les conséquences qu'entraîne pour un Etat son retrait de l'Organisation. Nous devons donc nous borner à constater ici l'existence d'une lacune qu'il serait souhaitable de combler par l'adoption de clauses appropriées.

Néanmoins, des trois hypothèses que nous avons exposées

fixation des salaires minima. Ces dispositions imposent aux Etats ratificateurs l'obligation de fournir périodiquement au Bureau international du Travail certains renseignements statistiques ou autres. Il s'agit ici d'une obligation formelle qui découle, non de la Constitution, mais du texte même de ces conventions. Or, après que le retrait de l'Allemagne est devenu définitif, ce pays a continué pourtant à adresser régulièrement au Bureau international du Travail les informations exigées par les articles 1 et 10 des conventions nos 2 sur le chômage et 9 sur le placement des marins. Mais il convient d'ajouter que l'Allemagne n'a plus adressé au Bureau international du Travail l'exposé prévu par l'article 5 de la convention n° 26 sur les méthodes de fixation des salaires minima, et ce parce que cet exposé était antérieurement compris dans le rapport annuel.

¹ Voici comment s'exprime la Commission d'experts à ce sujet : « La Commission a constaté que le Gouvernement allemand s'était abstenu, cette année, de fournir aucun rapport pour les dix-sept conventions qu'il a ratifiées. Le cas de ce gouvernement soulève certaines questions juridiques concernant les obligations d'un Etat qui a ratifié des conventions pendant qu'il était Membre de l'Organisation et qui a ensuite cessé de faire partie de celle-ci. Il n'appartient pas à la Commission de trancher ces questions; elle croit toutefois de son devoir de signaler au Conseil d'administration qu'elles se sont posées. Pour l'orientation future des travaux de la Commission, il serait opportun que le Conseil indiquât une solution. » (Voir le rapport de 1937.)

ci-dessus, c'est la dernière qui nous paraît, en théorie, la plus satisfaisante.

Tout d'abord, nous ne croyons pas que le retrait d'un Etat puisse entraîner *ipso facto* l'extinction des engagements que ledit Etat a assumés en ratifiant une convention. On ne saurait, en effet, perdre de vue que chaque convention comporte une clause spécifiant expressément la durée des engagements assumés par l'Etat ratificateur et prescrivant une procédure spéciale pour la dénonciation. L'on ne saurait non plus nier, qu'abstraction faite de leur nature particulière, les conventions du travail constituent, en toute hypothèse, des accords internationaux liant les Etats adhérents pour la durée y stipulée. Le but des conventions est de créer entre tous les Etats ratificateurs et pendant une période minima un certain état de droit. Chaque Etat ratificateur engage donc formellement sa responsabilité pour la durée ainsi déterminée.

Une fois la ratification valablement intervenue, l'Etat reste partie à cet accord international pour la durée convenue et ce, indépendamment du fait que cet Etat continue ou non à être membre de l'Organisation. Selon nous, il n'est nécessaire pour lui de posséder la qualité de Membre qu'au moment où il ratifie, puisqu'il ne peut ratifier valablement qu'à cette condition. Mais une fois que l'Etat a de la sorte valablement assumé des engagements précis pour une durée fixée, il ne peut, par la suite, même s'il a cessé d'être membre, se délier de ses engagements qu'en se conformant aux conditions expressément stipulées à cette fin, c'est-à-dire en dénonçant la convention dans les formes prévues.

La perte de la qualité de Membre de l'Organisation comporte incontestablement plusieurs conséquences juridiques pour l'Etat démissionnaire, mais elle n'affecte pas les engagements particuliers auxquels cet Etat a souscrit, non pas par son adhésion initiale à la Constitution, mais par des actes positifs ultérieurement accomplis. Ces actes spéciaux, c'est-à-dire les ratifications, créent pour l'Etat ratificateur de nouveaux liens qui déploient certaines conséquences juridiques indépendantes des engagements distincts contractés par lui comme étant inhérents à sa qualité de Membre de l'Organisation.

Une fois acquise cette constatation fondamentale dans le cas où il s'agit de conventions ratifiées mais non dénoncées par l'Etat démissionnaire, il répond également, selon nous, à la

logique d'admettre que l'Etat considéré demeure en outre soumis aux clauses de la Constitution appelées à régir l'application et le contrôle.

Revenons au moment où prennent naissance les obligations de l'Etat qui ratifie une convention. A ce moment, l'Etat ratificateur assume solennellement des engagements dont le contenu et l'étendue sont bien définis. En quoi consistent-ils donc? D'une part, à se conformer aux clauses expresses des conventions et, d'autre part, à se soumettre au régime juridique spécial prévu pour l'application de ces clauses. Les engagements expressément assumés et homologués doivent logiquement continuer à être valables tels quels, c'est-à-dire dans leur teneur originale, pendant toute la durée stipulée par la convention elle-même.

Nous avons déjà dit¹ que les clauses de la Constitution relatives au contrôle n'opèrent pas à l'endroit de tous les Membres, mais uniquement à l'endroit des Etats ratificateurs. Elles possèdent ainsi une existence latente et entrent en vigueur à l'égard de chaque Etat en particulier seulement après que celui-ci a accompli l'acte spécial consistant à ratifier. C'est seulement à partir de ce moment que lesdites dispositions deviennent valables et constituent dorénavant un complément pour ainsi dire naturel et indissociable de la convention ratifiée².

Or, le fondement de tout le système juridique institué par les conventions, se trouve précisément dans le régime d'application spécial prévu pour cette catégorie de rapports internationaux, régime que l'Etat ratificateur est censé reconnaître chaque fois qu'il ratifie une convention internationale du travail. Admettre, en effet, que des « conventions internationales du travail » puissent ne pas comporter de contrôle, ce serait imaginer un genre d'accords internationaux incompatible avec l'état actuel du droit qui régit la réglementation internationale du travail.

Or, si nous admettons qu'après son retrait l'Etat démissionnaire continue à être lié par les conventions non dénoncées, nous admettons en même temps que ledit Etat continue à subir l'ensemble des obligations auxquelles il a formellement souscrit lorsqu'il a ratifié. Les droits et obligations créés par la ratification

¹ Voir *supra*, p. 20.

² Il n'est pas juridiquement nécessaire que le texte même de la convention prévoie le contrôle constitutionnel. Ce serait, en effet, un pléonasme juridique et du pur formalisme que de vouloir insérer dans la convention les clauses constitutionnelles relatives à l'application.

doivent être identiques pour tous les Etats ratificateurs, dans le domaine couvert par la convention ratifiée et pour toute la durée qu'elle stipule.

A partir du moment où il devient juridiquement effectif, le retrait dispense certes l'Etat démissionnaire de toutes les autres obligations constitutionnelles, mais exception faite précisément de celles de ces obligations qu'il a spécifiquement bien qu'implicitement assumées en souscrivant à une convention.

En résumé, par son adhésion librement donnée, l'Etat ratificateur entre dans un certain régime de droit bien défini, régime qui est celui de la réglementation internationale du travail avec contrôle. Dans le domaine couvert par la convention ratifiée et pour lequel il s'est formellement engagé, il ne peut plus se soustraire à ce régime qu'en recourant à la procédure spéciale de dénonciation, procédure qu'il a, elle aussi, expressément acceptée d'avance.

Nous admettons donc que l'Etat démissionnaire continue à être soumis au contrôle international et au régime de sanctions pour les motifs suivants : Parce qu'en raison de sa nature même, la « convention internationale du travail » implique un mode approprié d'application et de contrôle; parce que le texte même de la convention (convention prévoyant le contrôle) spécifie expressément la durée de la validité; enfin, parce que, à l'égard des obligations assumées du fait de la ratification, la situation de tous les Etats ratificateurs doit être identique pendant toute la durée où ces Etats restent liés.

Si en théorie la thèse ci-dessus nous paraît la plus justifiée, elle soulève néanmoins en pratique certaines difficultés juridiques malaisées à résoudre¹.

Dans les conditions actuelles du droit, l'Etat démissionnaire serait, en effet, pour le contrôle, soumis aux obligations découlant

¹ L'application des articles de la Constitution instituant le contrôle est liée parfois, expressément ou implicitement, à d'autres articles de cette Constitution. Faut-il admettre également que ces autres articles sont à leur tour applicables aux Etats démissionnaires quand il s'agit du contrôle? Le fonctionnement de la procédure de contrôle suppose, en effet, que divers éléments de l'Organisation interviennent, le Conseil d'administration, par exemple, pour examiner les réclamations ou les plaintes, la Conférence pour examiner, en vertu de l'article 22, les rapports annuels, etc. Comment, et sous quelles conditions de procédure un Etat non membre pourra-t-il être astreint, ou appelé, à participer aux travaux des organes précités, au moment où ces derniers examineront l'application des conventions auxquelles l'Etat non membre a adhéré? Comment le même Etat non membre pourra-t-il être, par exemple, représenté à la Conférence (par quatre délégués? Comment se fera la vérification des pouvoirs de ceux-ci, quels seront leurs droits respec-

de la Constitution, mais sans qu'il conservât tous les droits correspondants possédés en la circonstance par les Etats Membres adhérant à la même convention ¹. Il est évident qu'à cet égard l'Etat Membre se trouve dans une situation plus avantageuse sous certains rapports que l'Etat non Membre. Mais il ne faut pas oublier que si l'Etat démissionnaire renonce aux avantages inhérents à la qualité du Membre, c'est librement qu'il le fait. S'il recouvre, en se retirant, une certaine liberté d'action, il est normal qu'il abandonne aussi certains droits. Il ne pourrait donc se plaindre des conséquences de sa propre décision ².

Le contrôle et les Etats Membres de l'Organisation internationale du Travail, mais non de la Société des Nations.

Une autre question pourrait se poser au sujet du fonctionnement du contrôle. Quand certains Etats ne font pas partie de la Société des Nations mais sont cependant Membres de l'Organisation internationale du Travail, ces Etats sont-ils sujets, comme

tifs quant à la vérification des pouvoirs des autres délégués, etc., etc.?) Comment, n'étant pas membre, l'Etat considéré pourra-t-il prendre part aux votes sur les questions relatives à l'application des conventions qu'il a ratifiées? Dans le cas aussi où la Conférence reviserait une convention ratifiée par un Etat démissionnaire, celui-ci aurait-il à participer à la décision? On pourrait encore mentionner d'autres difficultés de ce genre, quand, par exemple, il s'agirait de reviser, dans les conditions prévues à l'article 36, les articles qui, dans la Constitution elle-même, se rapportent au contrôle. Supposons le cas d'un Etat non membre qui n'a pas dénoncé, avant son retrait, les conventions ratifiées par lui. Si les Etats Membres décidaient de modifier la procédure du contrôle, cet Etat verrait-il, entre temps, ses obligations modifiées sans qu'il ait pu d'abord souscrire lui-même à ces changements?

¹ Les termes de la Constitution excluent, en effet, qu'un Etat non membre puisse participer à la Conférence avec le droit de vote. D'autre part, cet Etat ne pourrait pas non plus déposer une plainte par l'intermédiaire de délégués à la Conférence. En outre, les organisations professionnelles « les plus représentatives » de cet Etat, seraient, elles aussi, privées du droit d'être représentées à la Conférence et, par suite, de pouvoir déposer une plainte par l'intermédiaire d'un délégué, etc. Par ailleurs, quand il s'agirait d'un Etat dont l'importance industrielle lui permettrait normalement d'être représenté au Conseil d'administration, il serait également impossible pour cet Etat de faire siéger des représentants au Conseil. Or, cet Etat aurait néanmoins intérêt à participer au Conseil, chaque fois que celui-ci devrait se prononcer sur l'application des conventions ratifiées par ledit Etat (approbation des formulaires, examen des réclamations et des plaintes, etc.).

² Aussi bien n'abordons-nous pas l'examen d'un autre genre de difficultés d'ordre politique qui rendent en réalité impossible le fonctionnement de la surveillance internationale contre des Etats non membres quand, ceux-ci ont manifestement renoncé à toute collaboration avec les autres Etats dans le domaine de la législation internationale du travail. Ces raisons sont souvent tellement puissantes que, même dans le cas où la situation juridique serait claire, elles auraient une force suffisante pour mettre en échec le fonctionnement de la procédure régissant le contrôle.

tous les autres Membres de l'Organisation, à application de mesures de surveillance internationale et de contrôle prévues par la Constitution?

Cette question offre la plus haute importance, car à l'heure actuelle trois Etats Membres de l'Organisation internationale du Travail ne font pas partie de la Société des Nations. Ce sont le Brésil, les Etats-Unis et le Japon.

Nous ne nous engagerons pas dans la question controversée en doctrine, de savoir si un Etat qui ne fait partie de la Société des Nations peut devenir Membre de l'Organisation internationale du Travail¹. Nous devons observer pourtant, qu'en pratique cette question a déjà reçu une solution en ce sens que certains Etats n'appartenant pas à la Société des Nations ont acquis la qualité de Membre de l'Organisation internationale du Travail et participent depuis des années à l'activité de cette institution. Nous nous trouvons ainsi dans ce domaine en présence de précédents réalisés dès que l'Organisation a commencé à fonctionner. Ces cas forment déjà une sorte de droit coutumier solidement établi.

D'après le professeur Mahaim², la qualité de Membre de la Société des Nations est nécessaire pour participer à l'Organisation internationale du Travail. Cet auteur s'exprime pourtant, au sujet du contrôle, dans les termes suivants : « Un Etat qui n'est pas Membre de la Société des Nations se soustrait, faute d'une adhésion formelle, à un certain nombre d'obligations, celles décrites aux articles 409 (23) et suivants »³.

Nous croyons cette conception contestable. Selon nous, il n'est pas nécessaire que les Etats non Membres de la Société des Nations procèdent à une acceptation *ad hoc*, des clauses de la

¹ La relation entre l'adhésion à la Société des Nations et la participation à l'Organisation internationale du Travail présente le plus grand intérêt théorique. Nous constatons, en effet, ici une lacune de la Constitution qui ne comporte pas de clause positive prévoyant l'entrée dans l'Organisation d'Etats non membres de la Société des Nations. Voir à ce sujet, ANZILOTTI : *Bulletin officiel du Bureau international du Travail*, vol. XV, n° 3, p. 88; GUERREAU, *op. cit.*, pp. 166 et suiv.; HILTONEN : *La compétence de l'Organisation internationale du Travail*, pp. 58 et suiv.; MAHAİM : *L'Organisation permanente du travail*, Paris, 1925, pp. 16 et suiv.; MORELLET : « Bureau international du Travail », dans le *Répertoire de droit international*, p. 687; SCHELLE : *L'Organisation internationale du Travail*, pp. 38 à 44.

² MAHAİM, *op. cit.*, p. 18.

³ Les auteurs selon lesquels les Etats non membres de la Société des Nations ne peuvent participer à l'Organisation internationale du Travail, seraient peut-être plus conséquents avec leur propre thèse s'ils considéraient comme illégaux tous les liens qui se sont créés entre les Membres réguliers de l'Organisation et ces Etats. Dans cet ordre d'idées, les clauses de la Constitution relatives au contrôle ne sauraient opérer contre ces Etats.

Constitution concernant le contrôle¹. Tout dépend naturellement de la manière d'interpréter l'acte par lequel l'Etat n'appartenant pas à la Société des Nations accepte, à la fois, et la qualité de Membre de l'Organisation internationale du Travail et la Constitution de cette dernière.

Soit le cas d'un Etat non Membre de la Société des Nations qui adhère à la Constitution sans formuler aucune réserve à l'égard de certaines de ses clauses. Le fait est d'ailleurs en lui-même peu probable s'il peut être considéré comme légal et acceptable².

Cet Etat assume, *de plano*, sans restrictions, tous les droits et obligations des autres Membres. Aucune clause de la Constitution ne dispense un Etat Membre de l'Organisation internationale du Travail de s'acquitter des obligations inhérentes à cette qualité ou de participer aux activités normales de l'Organisation. On ne pourrait naturellement pas concevoir de Membres de l'Organisation privilégiés et exempts d'obligations corrélatives à celles de leurs collègues.

Le principe qui caractérise l'Organisation internationale du Travail, c'est l'égalité de Membres³ : la similitude de leurs droits et de leurs devoirs respectifs. Une fois qu'un Etat est admis dans l'Organisation internationale du Travail, il doit prêter sa collaboration efficace et continue à toutes les formes d'activité de celle-ci. Ces manifestations d'activité se déploient, non seulement pour établir les conventions mais aussi pour contrôler comment elles s'appliquent. Or, dans le cas où les Etats non membres de la Société des Nations accepteraient la Constitution, expressément et sans aucune réserve, il n'y aurait plus, en matière de contrôle, aucune distinction à établir entre ces deux catégories de Membres⁴.

¹ D'ailleurs, il n'a été formulé jusqu'ici aucune contestation semblable de la part des Etats qui figurent dans cette catégorie. Abstraction faite des Etats récemment entrés dans l'Organisation et qui n'ont pas eu encore l'occasion d'accomplir certaines formalités, les autres Etats non membres de la Société des Nations enregistrent leurs ratifications au Secrétariat de la Société des Nations, désignent les personnes qui doivent figurer sur la liste des membres des commissions d'enquête prévues par l'article 26 de la Constitution et prennent part, sans aucune réserve, à la procédure de surveillance internationale pour l'application des conventions. (Examen de réclamations et plaintes par le Conseil d'administration; participation aux travaux de la Commission de la Conférence pour l'application des conventions; examen par la Conférence des rapports annuels prévus à l'article 22 de la Constitution.)

² L'on pourrait, à juste titre, avancer des arguments en faveur de ces doutes en se fondant, par analogie, sur l'article 1^{er} du Pacte, qui invite les pays neutres à adhérer audit Pacte, mais « sans aucune réserve ».

³ Sauf, bien entendu, pour la représentation des Etats au Conseil d'administration.

⁴ En réalité, les Etats non membres de la Société des Nations, entrés dans l'Organisation, ont toujours, jusqu'ici, expressément déclaré qu'ils acceptaient les clauses de la Constitution.

Reste à examiner plus spécialement la réserve formulée par les Etats-Unis selon laquelle : « l'acceptation de la qualité de Membre de l'Organisation du Travail ne comporte que les droits et devoirs prévus dans la Constitution de l'Organisation et n'entraîne aucune obligation découlant du Pacte de la Société des Nations »¹.

Nous croyons que cette réserve ne donne lieu à aucun malentendu². Quant au contrôle relatif à l'application des conventions, les obligations incombant aux Membres de l'Organisation ne découlent nullement du Pacte, mais par contre se trouvent minutieusement prescrites dans la Constitution de l'Organisation. L'Organisation internationale du Travail n'est pas subordonnée à la Société des Nations. Certes, les articles 26, 29 et 34 de la Constitution de l'Organisation, — articles concernant le contrôle —, exigent le recours à certains organes de la Société des Nations pour que puisse fonctionner la procédure de sanctions.

Mais ces articles ne créent pas de liens organiques entre la Société des Nations et les Etats Membres de l'Organisation internationale du Travail, mais qui n'appartiennent pas à la première. Ils n'imposent, ni directement ni indirectement, à ces Etats la moindre obligation découlant du Pacte. Le Pacte, au surplus, vise des objectifs différents, à savoir le maintien et l'organisation de la paix, alors que les articles en question, eux, comportent des dispositions purement administratives et de simple procédure. Si ces dispositions prescrivent d'utiliser certains rouages administratifs de la Société des Nations, elles ne font nullement dépendre pour autant les Etats intéressés ni de celle-ci, ni de son Conseil, ni de l'Assemblée.

Nous croyons, par conséquent, que quand un Etat, non membre de la Société des Nations, accepte la qualité de Membre de l'Organisation internationale du Travail et adhère à la Constitution de celle-ci, sa décision implique obligatoirement qu'il accepte en entier le système de contrôle et de sanctions établi par la Constitution, sans qu'une acceptation *ad hoc* se montre nécessaire.

¹ La même réserve avait été formulée par l'Egypte, en 1936, au moment où ce pays, qui n'appartenait pas encore à la Société des Nations, avait acquis la qualité de Membre de l'Organisation internationale du Travail. Depuis le 26 mai 1937, l'Egypte fait partie de la Société des Nations.

² D'ailleurs, dans le cas des Etats-Unis, cette réserve leur a été dictée par des raisons d'ordre intérieur ; elle avait plus particulièrement pour objet de ménager les susceptibilités de l'opinion publique, peu favorable à l'entrée des Etats-Unis dans la Société des Nations.

Un préavis est-il obligatoire?

Une question connexe peut se poser quant à la durée des engagements des Etats dans le cas du retrait définitif de Membres de l'Organisation internationale du Travail n'appartenant pas à la Société des Nations.

Pour les Etats Membres de la Société, le Pacte de la Société des Nations admet la faculté de sortir volontairement de celle-ci après un préavis de deux ans. Selon nous, la même disposition régit le retrait de l'Organisation internationale du Travail¹.

Dans son article premier, qui concerne les Membres, la Constitution de l'Organisation paraît faire coïncider la qualité de Membre de l'Organisation internationale du Travail avec celle de Membre de la Société des Nations et ne comporte aucune clause de libre départ visant les Etats non Membres de la Société des Nations.

La question pourrait alors se poser de savoir si, quand il s'agit d'Etats Membres de l'Organisation internationale du Travail, n'appartenant pas à la Société des Nations, ces Etats ont le droit de se retirer de l'Organisation.

Et aussi, en cas de réponse affirmative, si ces Etats sont tenus à la même obligation que les autres Membres de la Société des Nations, c'est-à-dire de notifier, deux ans d'avance, à l'Organisation internationale du Travail, leur intention de quitter l'Orga-

¹ Nous admettons, en effet, pour notre part, que, dans le silence de la Constitution, le retrait d'un Membre de l'Organisation est régi par l'article premier, alinéa 3 du Pacte, lequel stipule : « Tout Membre de la Société peut, après un préavis de deux ans, se retirer de la Société, à la condition d'avoir rempli à ce moment toutes ses obligations internationales, y compris celles du présent Pacte. » En effet, la Constitution ne prévoit rien à ce sujet. Devrait-on en conclure qu'à défaut d'une clause spéciale figurant dans la Constitution même, les Etats Membres ne peuvent jamais quitter l'Organisation? Nous ne le pensons pas. Selon nous, le Traité de Versailles semble admettre que les Membres de ces deux organismes doivent être identiques, et c'est lui qui régit la Société des Nations et l'Organisation. Cette particularité ressort surtout de l'article premier de la Constitution, en vertu duquel la qualité de Membre de la Société des Nations entraîne obligatoirement celle de Membre de l'Organisation internationale du Travail. Nous estimons, en conséquence, que le retrait de l'Organisation doit être régi par l'article premier, paragraphe 3 du Pacte. A cette manière de voir, fondée sur des principes théoriques, semble bien correspondre en pratique l'usage suivi à ce jour, et ce, tant dans le cas du Costa-Rica que dans celui de l'Allemagne, mais plus nettement encore pour cette dernière. Son cas constitue, en effet, un précédent décisif, car le Conseil d'administration a admis que l'Allemagne avait cessé d'être Membre de l'Organisation internationale du Travail, à l'expiration de la période de préavis de deux ans. Donc, il est aujourd'hui incontestable, non seulement en théorie, mais aussi en pratique, qu'un Etat Membre a le droit de quitter l'Organisation en remplissant l'obligation du préavis.

nisation ou bien, si au contraire, une simple déclaration qu'ils sont décidés à se retirer suffit pour produire immédiatement l'effet de retrait définitif.

Plusieurs questions juridiques se posent ainsi. Elles n'ont pas encore été traitées, ce qui n'empêche qu'elles puissent se présenter un jour dans la réalité. Les incertitudes qui surgissent à ce sujet sont dues au fait que, pour les Etats non membres de la Société des Nations, l'admissibilité dans l'Organisation internationale du Travail n'est régie ni par le Pacte, ni par la Constitution. Ce qui prévaut, à cet égard, c'est un simple usage fondé sur la succession de plusieurs précédents.

Afin de résoudre la difficulté juridique concernant, pour les Etats non membres de la Société des Nations, l'obligation de formuler un préavis, il conviendrait d'examiner d'abord le contenu des déclarations échangées entre ces Etats et l'Organisation internationale du Travail lors de leur adhésion initiale et d'interpréter leurs réserves éventuelles. D'autre part, en l'absence d'une déclaration spéciale qui ait trait à cette question, il conviendrait, selon nous, d'admettre le principe essentiel suivant, à savoir que ces Etats, en devenant Membres de l'Organisation internationale du Travail, assument des obligations absolument identiques à celles qui incombent aux autres Membres.

Abstraction faite de l'autonomie dont l'Organisation internationale du Travail jouit vis-à-vis de la Société des Nations, il ne faut pas oublier, en effet, qu'il existe néanmoins certains liens, et une similitude effective entre ces deux institutions. Il convient de retenir que le texte fondamental régissant l'Organisation internationale du Travail fait partie du même traité qui contient aussi le Pacte de la Société des Nations. Dans le cas que nous étudions, certaines dispositions du Pacte doivent donc, par analogie, et à défaut d'autres stipulations contraires, être appliquées, notamment celle qui se rapporte au retrait des Etats¹.

L'article premier, paragraphe 2, de la Constitution, définit les qualités requises pour qu'un Etat devienne Membre de l'Organisation internationale du Travail. Les autres Etats ne sont pas visés par cet article. Toutefois, lorsqu'ils ont été admis par voie

¹ D'ailleurs, quoique cette formalité ne soit pas prévue par la Constitution, tous les Etats non membres de la Société des Nations qui font partie de l'Organisation internationale du Travail, paient leur quote-part des frais de l'Organisation en tenant régulièrement compte tous les ans des décisions que l'Assemblée de la Société des Nations prend à ce sujet pour ses Membres.

d'usage, ils doivent logiquement être assimilés, quant à leurs droits, mais aussi quant à leurs obligations, aux autres Membres de l'Organisation. Parmi ces obligations figure celle qui concerne le préavis en cas de retrait, car ce préavis est imposé à tous les Membres indistinctement ¹.

Le contrôle et la nécessité de plusieurs ratifications.

Une autre question encore a déjà préoccupé le Conseil d'administration et même la Conférence. Elle a donné lieu à de sérieuses divergences de vues ².

Dans l'hypothèse où une convention ratifiée par plusieurs Etats est ultérieurement dénoncée par tous les Etats, sauf un, ce dernier, le seul à ne pas avoir dénoncé la convention, demeure-t-il engagé ou est-il au contraire libéré? En d'autres termes, cet Etat demeure-t-il, pour la convention considérée, soumis, ou non, aux dispositions de contrôle?

Pour tous ceux qui admettent la thèse purement contractuelle des conventions, « une convention n'est plus en vigueur quand il ne reste plus qu'une ratification » ³.

La clause spéciale relative à l'entrée en vigueur des conventions ne réclame l'existence de deux ou de plusieurs ratifications que pour l'entrée en vigueur initiale de la convention. Il ne s'agit d'ailleurs pas d'une clause constitutionnelle ⁴ et les partisans de la nature législative des conventions trouvent que « l'intervention de l'acte d'adhésion oblige l'Etat qui ratifie, indépendamment de toute autre ratification correspondante » ⁵.

¹ C'est naturellement matière à controverse que toutes ces considérations sur l'obligation du préavis pour les Etats Membres n'appartenant pas à la Société des Nations. Nous nous trouvons ici, en effet, dans un domaine extra-constitutionnel et devant un droit à créer. On ne saurait donc prévoir quelles solutions la pratique donnera à ce sujet.

² Procès-verbaux du Conseil d'administration, 45^{me} S., pp. 18 et suiv. Compte rendu de la Conférence. XII^{me} S., pp. 356 et suiv.

³ MAHAÏM : « Quelques questions de droit au sujet des conventions internationales du travail », dans la *Revue internationale du travail*, vol. XX, n° 6, pp. 821 et suiv.

⁴ L'article 20 de la Constitution stipule que « la convention ratifiée ne liera que les Membres qui l'ont ratifiée ». Cet article fameux dit bien que la ratification lie les Membres ratificateurs, mais il ne détermine pas clairement s'il les lie tous les uns aux autres, ou, au contraire, chacun d'eux individuellement vis-à-vis de l'Organisation internationale du Travail, d'où grande controverse doctrinale.

⁵ SCELLE, *op. cit.*, p. 184. Le professeur Scelle ajoute encore : « Les clauses de style des conventions du travail peuvent bien exiger, pour leur entrée en vigueur, deux, trois ou plusieurs ratifications. Peu importe, juridiquement, ce n'est là qu'un procédé pratique ou plutôt une survivance. La co-existence

Selon nous, une fois que la convention est entrée en vigueur et que le Secrétaire général de la Société des Nations a notifié le fait à tous les Membres de l'Organisation internationale du Travail¹, elle reste en vigueur pour l'avenir et est ouverte à de nouvelles ratifications, indépendamment du changement que les dénonciations éventuelles peuvent apporter au nombre des Etats qui, après chaque variation de ce nombre, restent liés parce qu'ils n'ont pas dénoncé la convention.

En conséquence, même dans le cas où, après plusieurs dénonciations, il ne reste plus qu'un Etat ayant ratifié une convention, cet Etat nous semble demeurer soumis à la procédure de contrôle.

Il importe de ne pas oublier, en effet, que le but des conventions internationales du travail n'est pas seulement d'établir des engagements mutuels entre les Etats Membres afin d'égaliser les conditions de la concurrence internationale, leur but est aussi de relever les conditions de travail et d'améliorer le sort des ouvriers.

La ratification d'une convention ne crée pas seulement des droits et des obligations mutuels entre pays qui ont ratifié la même convention; elle engendre aussi certains droits pour les ouvriers et pour les employeurs, car ceux-ci peuvent agir, par l'intermédiaire de leurs organisations professionnelles, auprès du Conseil d'administration, et se trouvent dès lors en mesure d'entamer devant lui une procédure judiciaire contre l'Etat qui n'observerait pas ses engagements².

Nous sommes ici en présence d'une de ces innovations que le Traité de Versailles a apportées au droit international, et dont

des ratifications n'ajoute rien au texte voté. Seul l'acte unilatéral d'adhésion, acte-condition, produit un effet juridique. Il n'y a aucune réciprocité, aucun synallagmatisme entre les ratifications. Chaque adhérent est obligé, même s'il est seul; il le reste, même si les autres Etats ratificateurs violent leurs engagements. Et si tous les adhérents, sauf un, dénoncent la convention, ce dernier adhérent reste soumis à toutes les obligations qu'elle comporte. »

¹ Il est à remarquer que les clauses de style des conventions prescrivent au Secrétaire général de la Société des Nations de notifier à tous les Etats Membres les ratifications enregistrées. Mais elles ne l'obligent pas à en faire de même pour la dénonciation.

² Sur la question spéciale qui nous occupe, le professeur Mahaim disait, notamment, à la XII^{me} session de la Conférence : « Il n'y a guère de chances pour que des questions de ce genre se présentent au point de vue pratique. En effet, s'il s'agit d'une convention internationale du travail, seuls les Etats qui ont ratifié peuvent porter plainte; le jour où ils ont dénoncé, le jour où leur ratification est tombée, ils ne peuvent plus porter plainte contre le seul Etat; et si, par hasard, le Conseil d'administration voulait faire usage de son droit de porter plainte, vous comprenez bien que, devant la Cour, un Etat qui resterait seul, alors que tous les autres se sont libérés de leurs liens, leur engagement à l'égard des conventions ne pourrait guère être puni. » (Compte

il faut toujours tenir compte, quand il s'agit d'interpréter les multiples difficultés juridiques soulevées par la réglementation internationale du travail.

Le contrôle et les Etats fédératifs.

Conformément aux dispositions de l'article 19, alinéa 9, de la Constitution, les Etats fédératifs ont le droit de considérer les projets de conventions comme une simple recommandation si, chez eux, certaines limitations constitutionnelles viennent restreindre leur pouvoir d'adhérer à une convention portant sur le droit ouvrier. En fait, ces limitations sont exceptionnelles et très rares.

Mais cette disposition concerne les engagements des Etats *avant* la ratification; elle n'a trait en rien aux articles de la Constitution qui se rapportent au contrôle. Une fois la ratification accomplie, l'Etat fédératif s'assimile aux autres Membres quant aux obligations qui découlent pour lui de l'acte par lequel il a ratifié.

Donc, quand un Etat fédératif a valablement ratifié une convention et l'a fait enregistrer à la Société des Nations, il se trouve, de même que tous les autres Etats, soumis aux dispositions relatives au contrôle.

Le contrôle de l'application des conventions aux colonies.

Les Etats qui ratifient une convention sont tenus d'appliquer son contenu sur tout leur territoire. Mais tel n'est pourtant pas le cas pour les Etats qui disposent de colonies, possessions ou protectorats ne jouissant pas d'une pleine autonomie. La Constitution de l'Organisation internationale du Travail accorde à ces Etats une certaine latitude lorsqu'il s'agit d'appliquer les conventions ratifiées dans ceux de leurs territoires qui relèvent de cette catégorie spéciale. Plus spécialement, l'article 35 impose à ces Etats de déployer leur effort pour appliquer, dans leurs territoires coloniaux, les dispositions d'une convention ratifiée,

rendu, p. 357.) Mais, dans une pareille hypothèse, il ne faudrait pas seulement prendre en considération le cas d'une plainte qui émanerait de l'initiative du Conseil d'administration, mais aussi et surtout la possibilité d'une réclamation qui pourrait être formulée par une organisation professionnelle. C'est d'ailleurs le cas le plus fréquent et qui se réalise avec le plus de facilité. D'autre part, nous aimerions apporter une légère rectification au passage susmentionné. Comme nous le verrons plus loin, le recours à la Cour sous forme d'appel n'est pas juridiquement possible quand c'est le Conseil d'administration qui ouvre d'office la procédure de plainte. Voir *infra* p. 304.

sauf au cas où les conditions locales ne le permettraient pas ou imposeraient des modifications et adaptations ¹.

Ainsi, lorsque les Etats coloniaux ont ratifié une convention, ils demeurent juridiquement libres de décider si cette convention peut, ou non, être appliquée dans leurs divers territoires coloniaux ².

Nous estimons pourtant que la décision des Etats à ce sujet ne saurait être arbitraire.

Il est, pour nous, incontestable que l'Etat ratificateur est tenu d'appliquer la convention à ses colonies, partout et dans toute la mesure où l'application en est possible. A chaque occasion, l'Etat colonial doit, par conséquent, examiner de bonne foi si les conditions locales de ses colonies ne permettent pas d'appliquer à celles-ci des dispositions figurant dans la convention ratifiée. Ils doivent étudier sérieusement la possibilité de modifier certaines clauses de la convention afin de l'adapter éventuellement à la situation spéciale de chaque colonie ³.

Aux termes de l'alinéa 2 du même article, chaque Etat doit notifier au Bureau international du Travail à quoi il se décide pour appliquer cette convention à ses colonies ou possessions.

Lorsque l'Organisation internationale du Travail commença à fonctionner, l'on suivait la pratique consistant à insérer dans le texte de chaque convention une clause de style reproduisant les

¹ L'article 35 est ainsi conçu : « 1. Les Membres s'engagent à appliquer les conventions auxquelles ils auront adhéré, conformément aux stipulations de la présente Partie du présent Traité, à celles de leurs colonies ou possessions et à ceux de leurs protectorats qui ne se gouvernent pas pleinement eux-mêmes, cela sous les réserves suivantes : 1° Que la convention ne soit pas rendue inapplicable par les conditions locales; 2° Que les modifications qui seraient nécessaires pour adapter la convention aux conditions locales puissent être introduites dans celle-ci.

2. Chacun des Membres devra notifier au Bureau international du Travail la décision qu'il se propose de prendre en ce qui concerne chacune de ses colonies ou possessions ou chacun de ses protectorats ne se gouvernant pas pleinement eux-mêmes. »

² Sir Malcolm Delevingne estimait qu'il appartenait aux gouvernements de décider si un projet de convention peut être appliqué à une colonie ou à un protectorat, au même titre qu'il leur appartenait de décider si, oui ou non, il y a lieu d'adopter pour la métropole tel projet de convention ou telle recommandation. Cette thèse a été soutenue à plusieurs reprises par les représentants gouvernementaux de la Grande-Bretagne. (Conseil d'administration, 7^{me} session, p. 44. 37^{me} session, p. 46. Voir aussi discours de M. Somervell, 47^{me} session, p. 70.)

³ Voir rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions de 1936. Voir aussi l'interprétation donnée à ce sujet par le Conseil d'administration à l'occasion de l'examen de la réclamation relative à l'application des conventions aux Etablissements français de l'Inde. *Infra*, p. 259.

dispositions de l'article 35 de la Constitution. Mais depuis 1929 cette pratique a été abandonnée.

Au début, l'on avait pensé, en effet, que d'insérer cet article dans le texte de la convention impliquait que les Etats se soumettraient, par cela même, pour leurs colonies, à la procédure de contrôle sur l'application des conventions. (Obligation de fournir des rapports annuels, etc.)

Mais nous croyons que cet article n'ajoute ni n'enlève rien à l'étendue des obligations qui découlent pour les Etats des articles 22 et suivants de la Constitution. Les Etats coloniaux qui ont ratifié une convention sont soumis aux dispositions des articles relatifs au contrôle, même dans le cas où la convention ne comporte pas les clauses de style ci-dessus mentionnées. Mais ils peuvent, naturellement, se prévaloir des réserves instituées par le paragraphe 1 de l'article 35 de la Constitution.

Il convient d'ajouter ici que certaines conventions comportent des clauses spéciales définissant en termes exprès les obligations des Etats coloniaux quant à l'application de ces conventions dans les territoires mentionnés par l'article 35 de la Constitution. Cet article, considéré isolément, pourrait faire surgir des doutes au sujet, tant de l'étendue des engagements pris par les Etats ratificateurs, que de l'exercice du contrôle. Mais l'existence des clauses dont nous parlons supprime précisément toute incertitude sur ces points. Tel est le cas pour la convention n° 26 sur le travail forcé, pour la convention n° 50 sur le recrutement des travailleurs indigènes, etc.

Toutefois, il est permis de se demander si les Etats coloniaux ne sont, en tout état de cause, tenus d'appliquer les articles 22 et suivants de la Constitution. L'on aurait même quelque raison d'aller jusqu'à prétendre que ces Etats pourraient être, le cas échéant, appelés à justifier que, s'ils ont fait usage des facultés à eux accordées par le paragraphe 1 de l'article 35, c'était dans une mesure légitime.

Le contrôle de l'application des conventions dans les territoires sous mandat.

La Constitution de l'Organisation internationale du Travail ne fait aucune mention des territoires sous mandat qui, juridiquement, ne peuvent entrer ni dans la définition des Etats Membres, ni dans celle des colonies, possessions ou protectorats. Cette omission semble être due au fait qu'au moment où, en 1919,

la partie du Traité en question fut approuvée par la Conférence de la Paix, la catégorie spéciale des territoires sous mandat n'avait pas encore été définitivement créée¹. Si ce n'était cette circonstance chronologique, il est peu probable, en effet, que la Constitution aurait passé sous silence les pays sous mandat, étant donné le principe d'universalité qui régit toute la Partie XIII du Traité de Versailles. Cependant, puisque la situation se présente ainsi maintenant, la question prête sérieusement à controverse.

Pourtant, dans la pratique, les pays mandataires semblent avoir reconnu l'obligation d'appliquer les conventions aux territoires sous mandat, et ce, dans des conditions analogues à celles que l'article 35 a prévues pour les colonies ou protectorats. De même, le contrôle exercé par l'Organisation, conformément à l'article 22 de la Constitution, s'étend en pratique à l'application des conventions dans les territoires sous mandat.

Les formulaires de rapports annuels n'invitent pas expressément les Etats mandataires à fournir des renseignements sur les territoires de cette catégorie; mais les Etats n'en exposent pas moins, dans leurs rapports annuels, quelles mesures ils ont prises pour appliquer les conventions à ces territoires. Les renseignements fournis à ce sujet par les Etats mandataires sont insérés par le Directeur, dans son résumé des rapports annuels prévu par l'article 22 de la Constitution.

Depuis le début de son activité, la Commission d'experts pour l'application des conventions a également présenté des remarques sur ces renseignements. A partir de 1935, la Commission a même ajouté les mots « ainsi qu'aux territoires sous mandat » à la rubrique spéciale de son rapport concernant « L'application des conventions aux colonies, possessions ou protectorats ».

Ainsi cette question intéresse officiellement le contrôle mutuel à ses divers stades et, de cette façon, ce contrôle s'étend, en pratique, aux territoires sous mandat, malgré l'absence de dispositions constitutionnelles à ce sujet.

Parallèlement à l'effort qu'elle accomplit ainsi dans son propre domaine, l'Organisation est représentée, depuis sa création, à la Commission permanente des Mandats de la Société des Nations. Elle y délègue un expert de son choix, qui a voix consultative pour

¹ E. HITONEN, *op. cit.*, pp. 255 à 269. J. GOUDAL : *Esclavage et travail forcé*. Paris, 1929, pp. 79 à 83.

les questions relatives au régime du travail. Cette Commission a établi des questionnaires pour guider les Etats mandataires dans l'élaboration des rapports annuels qu'ils présentent au Conseil de la Société des Nations, conformément à l'article 22 du Pacte. Dans ces formulaires, elle a inséré certaines questions portant sur l'application des conventions ¹.

Mais s'il peut y avoir des doutes sérieux quant à la possibilité d'exercer en droit, un contrôle sur l'application des conventions dans les territoires sous mandat, un doute de ce genre ne saurait subsister à l'égard des conventions qui prévoiraient elles-mêmes cette application dans lesdits territoires, et dont la convention n° 29, sur le travail forcé, constitue un exemple.

Cette convention comporte un article spécial ² qui détermine le champ de son application. Même si cet article n'emploie pas les mots « territoires sous mandat », il est conçu dans des termes si généraux qu'il vise incontestablement cette catégorie de territoires. Aucun doute ne s'élève au sujet du fait que l'application de la convention n° 29, dans cette catégorie de territoires, est soumise aux clauses de la Constitution qui régissent le contrôle.

¹ Voici, par exemple, les indications qu'elle demande au sujet des territoires sous mandat B et C : « 53. Des mesures ont-elles été prises conformément à la partie XIII du Traité de Versailles, pour assurer l'application des conventions ou recommandations de la Conférence internationale du Travail? Prière d'indiquer, le cas échéant, les circonstances locales qui rendent ces prescriptions inapplicables ou inopérantes. »

² Article 26 : « Tout membre de l'Organisation internationale du Travail qui ratifie la présente convention s'engage à l'appliquer aux territoires soumis à sa souveraineté, juridiction, protection, suzeraineté, tutelle ou autorité dans la mesure où il a le droit de souscrire des obligations touchant à des questions de juridiction intérieure... »

PARTIE B

L'APPLICATION DES CONVENTIONS ET SES GARANTIES

CHAPITRE PREMIER

L'APPLICATION DES CONVENTIONS

La question de l'application.

Dans les précédents chapitres, nous avons parcouru rapidement les diverses questions générales ou spéciales qui se posent au sujet de l'étendue des engagements assumés par les Etats. Nous avons examiné certains des aspects particuliers que revêt le fonctionnement de la procédure de contrôle prévue par la Constitution, en insistant surtout sur le côté juridique du sujet.

Après cet examen, il nous faut préciser les diverses questions que pose l'exercice effectif de ce contrôle, mais, pour ce faire, nous pensons qu'il conviendrait au préalable d'aborder brièvement un autre point, celui du stade qu'a atteint, à l'heure présente, dans la réalité, l'application des conventions.

Nous traiterons plus loin le fonctionnement du contrôle prévu pour assurer ladite application. Mais nous croyons pouvoir mieux comprendre par la suite le fonctionnement de ce contrôle si nous essayons d'analyser, dès maintenant, les points relatifs à l'application même. Ce qu'il importe de savoir, en effet, c'est dans quelle mesure les dispositions des conventions ratifiées reçoivent dès maintenant une application effective, et aussi quelles sont les principales sortes de difficultés qui peuvent se présenter, quand il s'agit d'appliquer les conventions.

Comme nous l'avons déjà vu, la ratification est l'opération juridique qui rend obligatoire la législation internationale du travail. Cette ratification doit se prolonger, dans la législation nationale, par des mesures appropriées tendant à rendre effectives les stipulations de la convention ratifiée.

En matière de conventions internationales du travail, la deuxième phase d'activité juridique de l'Etat, c'est la phase d'application. Sous le rapport pratique, c'est la phase la plus importante, étant donné qu'une ratification ne prend évidemment de la valeur que si elle est appliquée.

La mise en conformité de la législation nationale avec les conventions.

La première condition qu'exige toute application, c'est que la législation nationale s'harmonise complètement avec la convention ratifiée. Nous avons déjà examiné cette question au point de vue juridique; voyons maintenant comment elle se présente dans la pratique.

Or, cette mise en conformité de la législation a donné lieu, jusqu'ici, à des pratiques différentes quant à la date à laquelle les divers Etats décident habituellement de prendre des mesures effectives pour mettre à effet les conventions ratifiées. A cet égard, on pourrait classer les Etats Membres de l'Organisation en trois groupes, selon l'usage suivi par eux.

Certains Etats — la majorité —, examinent minutieusement la question et ne ratifient aucune convention avant de mettre la législation nationale en harmonie avec les dispositions de la convention. Un autre groupe d'Etats procèdent aux ajustements législatifs nécessaires, soit parallèlement à la ratification, soit après elle. Enfin, une troisième catégorie d'Etats ne se sont attachés à aucune pratique ferme à ce sujet, mais suivent tantôt l'une et tantôt l'autre des solutions exposées plus haut ¹.

Il est vrai, nous le répétons, qu'aucune clause explicite ou implicite de la Constitution n'exige que la législation nationale soit préalablement adaptée en vue de la ratification. En droit, cet ajustement peut ou précéder, ou accompagner, ou enfin suivre la ratification.

Ce qui importe c'est que, dès l'entrée en vigueur de la conven-

¹ D'après les rapports annuels, voici comment certains Etats pourraient être classés : a) Pays qui établissent au préalable ou simultanément la législation nationale nécessaire — si cette législation n'existe pas encore — et ensuite ratifient formellement une convention internationale du travail : Allemagne, Autriche, Danemark, Finlande, France, Grande-Bretagne, Japon, Norvège, Pays-Bas, Suède, Suisse. b) Pays qui ratifient d'abord une convention internationale de travail et adoptent ensuite la législation nécessaire ou adaptent leur législation nationale existante : Albanie, Bulgarie, Colombie, Cuba, Espagne, Hongrie, Luxembourg, Mexique. c) Pays qui ont pratiqué les deux systèmes : République Argentine, Belgique, Grèce, Inde, Etat libre d'Irlande, Pologne, Roumanie, Tchécoslovaquie, Yougoslavie.

tion, l'Etat dispose de mesures spéciales assurant l'application effective de celle-ci.

Or, quand il s'agit d'adopter effectivement des mesures d'application, nous pouvons distinguer, dans les pratiques suivies, deux catégories différentes d'usages ¹.

Nous nous trouvons d'abord en présence des Etats qui ne ratifient jamais une convention sans être sûrs de pouvoir en assurer l'application immédiate et intégrale ². Parmi ces Etats figurent en principe les pays qui ont atteint un degré avancé de développement industriel. Mais il existe aussi des Etats chez lesquels la ratification d'une convention n'est pas toujours suivie de l'adoption, en temps voulu, des mesures nécessaires à en assurer l'application complète. Parmi ces Etats se trouvent,

¹ A l'égard de la politique suivie pour ratifier et appliquer les conventions, l'on a aussi proposé de classer les Etats en quatre groupes : 1. Ceux qui ne ratifient pas, purement et simplement. 2. Ceux qui ratifient, mais sans donner aucun effet aux dispositions de la Convention. 3. Ceux qui, après avoir ratifié, mettent leur législation en harmonie avec la convention, mais en réalité n'appliquent pas celle-ci. 4. Ceux qui ratifient, mettent leur législation en concordance avec la convention et en assurent réellement l'application rigoureuse. (Voir discours Kupers, Conférence internationale du Travail, 12^{me} session, pp. 374-378.)

² Pour bien comprendre jusqu'où vont les scrupules de différents Etats quand ils examinent l'applicabilité des conventions à ratifier, nous citerons un cas concernant la Grande-Bretagne. En Angleterre, le repos hebdomadaire est intégralement appliqué. Cet Etat hésite pourtant à ratifier la convention n° 14 sur le repos hebdomadaire parce que cette convention contient une obligation — d'ailleurs secondaire et de pure forme — que les autorités anglaises craignent de ne pouvoir appliquer. Il s'agit de l'article 7 de la convention, lequel exige que le patron affiche le jour de repos. En Angleterre, le repos du dimanche va tellement de soi, que l'observation de cette formalité pourrait, paraît-il, sembler ridicule et donner lieu, soit à des critiques, soit à des manifestations de l'humour britannique. Pourtant, un état d'esprit analogue dans l'Etat libre d'Irlande, n'a pas empêché ce pays de ratifier la convention, mais il convient de noter qu'il n'a pas édicté de mesures concernant l'affichage prévu.

Ces difficultés d'application sont, certes, secondaires; mais elles sont néanmoins de nature à constituer, pour certains Etats, un obstacle à la ratification. Elles ont amené le représentant du Gouvernement suédois, M. Molin, à proposer, en 1921, d'admettre comme justifiables des divergences qui ne porteraient que sur les points secondaires de chaque convention. M. Molin préconisait une modification de la Constitution qui accorderait aux Etats la latitude d'apporter de légères dérogations aux dispositions des conventions mais qui, en définitive, ne dépasseraient pas en importance, dans leur effet sur les dispositions prévues, « 10 à 15% au plus de l'efficacité des conventions ». En dehors d'autres objections que cette proposition peut soulever, elle s'est heurtée à l'argument qu'il faudrait créer une nouvelle autorité supérieure aux Etats, autorité qui eût pu, dans chaque cas particulier, déterminer, si l'usage fait de la liberté accordée était régulier ou abusif, ou encore établir si la convention était vraiment respectée. Aussi, pour parer à cette sorte d'inconvénients soulevés par les divergences d'ordre secondaire, l'on avait proposé d'adopter des « conventions de principe » ne comportant que des dispositions de caractère tout à fait général.

notamment, certains pays qui n'en sont encore qu'au début de leur essor industriel.

Les ratifications effectives.

L'on pourrait appeler « ratifications effectives » celles qui sont suivies de mesures d'application. Elles constituent la règle si l'on en juge d'après les rapports annuels des Etats et l'examen pratiqué par les organes compétents de l'Organisation.

Les Etats ratificateurs fournissent, en effet, chaque année, sur l'application des conventions, des renseignements dont il ressort avec évidence que, dans la plupart des cas, les législations nationales sont conformes aux clauses des conventions ratifiées.

La réglementation internationale du travail s'avère ainsi réellement opérante. Il faut même conclure des données fournies qu'elle correspond déjà à un progrès acquis et suffisamment consolidé dans le domaine international.

Cette remarque d'ordre général faite, il y aurait lieu néanmoins, pour permettre de mieux comprendre le système de contrôle, d'analyser de plus près certaines sortes de ratifications qui constituent des fissures dans le régime de l'application des conventions.

Bien que ces fissures n'existent que dans une minorité de cas — assez nombreux cependant pour ne pas être négligeables — elles méritent une attention particulière, car le système du contrôle que nous étudions n'a d'autre but que de faire disparaître ces diverses lacunes.

Ratifications non suivies de mesures d'application.

Malgré l'engagement formel et solennel assumé à ce sujet par l'Etat ratificateur, un certain nombre de pays ne se soucient guère, en réalité, de prendre toutes les mesures d'exécution nécessaires, après avoir fait enregistrer les ratifications au Secrétariat de la Société des Nations. Il s'agit ici d'un fait patent, constaté tous les ans par les organes compétents de l'Organisation internationale du Travail¹, fait que les Etats défaillants eux-mêmes ne nient d'ailleurs pas.

Dans le temps, divers Etats avaient ratifié en bloc plusieurs conventions. Ainsi le Luxembourg ratifia, en 1928, vingt-cinq

¹ Voir surtout les comptes rendus de toutes les sessions de la Conférence depuis 1927, les rapports de la Commission d'experts pour l'application des conventions et les rapports de la Commission d'application des conventions.

conventions; Cuba, en 1928, seize conventions; l'Espagne, en 1932, quatorze conventions¹; la Colombie, en 1933, vingt-quatre conventions; l'Uruguay, en 1933, trente conventions; le Nicaragua, en 1934, trente conventions.

D'autres Etats ont aussi ratifié globalement certaines conventions, mais par groupes beaucoup plus restreints².

Parmi les Etats qui ont ratifié en bloc un si grand nombre de conventions, il serait facile d'en trouver certains qui n'ont pas, au préalable, étudié les mesures qui eussent été nécessaires pour appliquer effectivement chacune des conventions ratifiées.

Si nous prenons le rapport, relatif à 1936, de la Commission d'experts pour l'application des conventions, ainsi que le rapport de la Commission pour l'application des conventions de la Conférence, nous trouvons entre autres renseignements, certaines remarques qui confirment le fait.

Dans son rapport annuel, le gouvernement de l'Uruguay déclare qu'il a constitué « une commission spéciale chargée d'étudier et de projeter les réformes nécessaires à assurer la concordance de la législation nationale sur la protection ouvrière avec les conventions ratifiées par le pays ».

Pour un grand nombre de conventions, le gouvernement du Nicaragua se réfère, non pas à des mesures en vigueur, mais à un « projet de code de travail qui contient principalement des dispositions calquées sur les principes de protection ouvrière figurant dans les conventions ratifiées ».

Pour plusieurs des conventions ratifiées par le gouvernement de Colombie, cet Etat déclare, dans ses rapports les plus récents, qu'il ne lui a pas été possible de prendre les mesures officielles destinées à mettre en vigueur la législation pratique visant à appliquer ces conventions. Il ajoute que « en adhérant à ces conventions, le

¹ Au sujet de la ratification en bloc de plusieurs conventions, ratification prononcée par l'Espagne en 1932, le professeur Gascon y Marin nous apprend que le Conseil du Travail espagnol avait bien proposé de ratifier quelques conventions, mais avait énoncé des réserves formelles pour quatre d'entre elles. « Le ministre socialiste avait fait distribuer le rapport du Conseil du Travail imprimé à tous les députés. Je ne sais pas si tous les députés l'ont lu, mais le fait c'est que personne parmi les députés n'a demandé la parole lorsque la Commission de la Chambre a proposé la ratification de toutes les conventions et la décision définitive a été que toutes les conventions de Genève ont été ratifiées. » (Le Droit ouvrier en Espagne. Communication à l'Institut de droit comparé de Paris, séance du 1^{er} février 1935.)

² L'Argentine, par exemple, a ratifié en 1933, neuf conventions; en 1935, sept; la Bulgarie, en 1922, six conventions; en 1925, sept, et en 1929, six; le Chili, en 1925, huit conventions; en 1931, six et en 1935, quatorze; la Yougoslavie, douze conventions en 1927, et sept en 1929.

gouvernement a voulu montrer uniquement son esprit de coopération internationale en matière de questions de travail et notamment de leur étude. Il voulait, en outre, disposer d'une doctrine qui lui permettrait d'incorporer la convention dans la législation lorsque les conditions économiques le rendront nécessaires ».

Chaque année d'autres gouvernements déclarent aussi qu'ils n'ont pu parvenir à appliquer les conventions ratifiées et s'en remettent aux mesures qu'ils adopteront dans l'avenir ¹.

¹ Nombreux sont les cas de conventions ratifiées et enregistrées au Secrétariat de la Société des Nations mais qui n'ont pas été suivies, en temps voulu, d'une application conforme à la Constitution de l'Organisation internationale du Travail.

Nous citons, ci-dessous, un certain nombre d'exemples prouvant que, dans certains Etats, des divergences continuent à persister entre la législation nationale et les clauses des conventions ratifiées, et ce, plusieurs années après l'entrée en vigueur des ratifications.

Nous avons puisé tous ces cas dans les observations fournies par les rapports de deux commissions, rapports afférents aux années 1931-1937.

Mais il convient de reconnaître que toutes les remarques utilisées ne semblent pas présenter la même importance. Certaines d'entre elles portent bien sur des points essentiels, mais d'autres n'ont trait qu'à des points secondaires. Toutefois, sous le rapport qui nous intéresse, il importe de se rappeler qu'il n'existe pas de ligne de démarcation séparant les divergences profondes de celles qui le sont moins.

En pareille matière, les faits offrent peut-être une importance inégale par leur valeur intrinsèque, mais leur valeur probante est à peu près semblable quand il s'agit de montrer que certains Etats ne se préoccupent guère d'ajuster leur législation. Parfois les petites divergences entre législation nationale et conventions sont plus probantes que les grandes, parce qu'elles montrent, dans certains cas, une plus grande inertie de la part de l'Etat intéressé.

Il faut aussi se rappeler que plusieurs de ces critiques n'offrent plus de valeur pratique aujourd'hui, parce que les Etats mis en cause les ont prises en considération et ont corrigé les divergences signalées :

Albanie. — Pour les quatre conventions, nos 4, 5, 6 et 21, ratifiées en mars 1932, le Gouvernement albanais annonçait l'intention, jusqu'en 1935, de faire passer une loi destinée à donner effet aux mesures prescrites par ces conventions. (Cf. Rapports des experts de 1934 et 1935.)

République Argentine. — A l'égard de la convention n° 8, le gouvernement déclarait, en 1936, que le Sénat avait déjà approuvé le projet de loi destiné à appliquer cette convention, mais que la Chambre des députés n'avait pas encore examiné ce projet. Le même projet devait mettre fin à une divergence concernant la convention n° 9. Le gouvernement exprimait aussi l'intention de mettre fin aux divergences existant entre la loi nationale et la convention n° 4. Par ailleurs, la Commission a encore constaté des divergences dans le cas de la convention n° 3. (Cf. Rapport de la Commission de la Conférence 1936.)

Belgique. — La Commission constatait des divergences au sujet des conventions nos 6, 9 et 22. (Cf. Rapports des experts de 1931, 1932, 1933.)

Quant à la convention n° 18, ratifiée par la Belgique en 1927, le représentant du Gouvernement belge à la Conférence de 1936 déclarait qu'en matière d'indemnités à accorder, des obstacles financiers avaient rendu difficile la réalisation d'une harmonie complète entre la législation relative aux maladies professionnelles et la nouvelle législation se rapportant aux accidents de travail adoptée en 1930. Le rapport de 1934-1935 mentionnait un projet de

Les ratifications de principe.

De ces quelques remarques puisées dans les rapports annuels des gouvernements eux-mêmes, il découle que certains gouvernements croient implicitement, ou même déclarent explicitement, qu'en

loi en préparation destiné à mettre fin à ces divergences. En 1937, la Commission d'experts constatait que cette divergence persistait.

Brésil. — La législation brésilienne accorde une période de repos de quatre semaines après l'accouchement, alors que la convention n° 3 prévoit deux périodes de six semaines. Le rapport de 1934-1935 reconnaissait que la législation nationale n'était pas en harmonie avec les dispositions de la convention. Il ajoutait que le gouvernement fédéral avait l'intention de soumettre au Congrès national des amendements à la législation en vue de mettre celle-ci en harmonie avec la convention. La Commission constatait aussi quelques divergences au sujet des conventions n°s 4 et 6. (Cf. Rapports des experts de 1935 et 1936.)

Bulgarie. — La Commission d'experts constatait des divergences au sujet des conventions n°s 18, 19, 22, 23, 24 et 25. (Cf. Rapports des experts de 1933 à 1936.) Au début de 1937, le Gouvernement bulgare annonçait l'adoption prochaine d'une loi tendant à assurer l'application de la convention n° 27, déjà entrée en vigueur depuis 1936.

Chili. — Au sujet de la convention n° 13, ratifiée par le Chili en 1925, le Gouvernement chilien annonçait en 1935 qu'un règlement était en préparation. En 1937, la Commission d'experts constatait que ce règlement n'était pas encore publié. La Commission d'experts constatait, en outre, quelques divergences au sujet des conventions n°s 2, 3, 5, 6, 17, 24 et 25. (Voir surtout Rapport des experts de 1937.)

Chine. — Au sujet de la convention n° 26, le Gouvernement chinois faisait connaître, en 1933, au Bureau international du Travail, qu'il avait décidé d'ajourner temporairement l'application des dispositions de la convention, par suite de la crise et d'autres difficultés encore. La Commission constatait aussi des divergences dans le cas de la convention n° 11. (Voir surtout les rapports des experts de 1936 et 1937.)

Colombie. — La Commission constatait des divergences touchant les conventions n°s 5, 7, 15 et 17. Au sujet des conventions n°s 2, 8 et 9, le gouvernement déclarait, en 1935, que la question de leur application ne se posait pas, étant donné qu'il n'existe pas de chômage en Colombie. Pour les conventions n°s 3, 12, 18, 24, 25 et 26, le gouvernement mentionnait qu'un projet de code de travail et diverses autres mesures étaient à l'étude.

Quant aux conventions n°s 4, 16, 20, 21 et 22, le gouvernement déclarait qu'elles avaient été ratifiées dans un esprit de collaboration internationale dans le domaine du travail, et aussi afin de disposer d'une base doctrinale propre à être incorporée en temps opportun dans la législation effective du pays. (Cf. les Rapports des experts de 1936 et 1937.)

Cuba. — La Commission constatait des divergences au sujet des conventions n°s 1, 3, 8, 15, 17 et 20. Elle constatait en outre que la convention n° 9 n'était pas appliquée. Jusqu'en 1937, Cuba n'avait pas adopté de législation faisant porter effet aux dispositions de la convention n° 10. (Cf. Rapports des experts de 1936 et 1937.)

Espagne. — Le Gouvernement espagnol reconnaissait que la législation espagnole n'était pas conforme aux principes énoncés par un certain nombre de conventions. Au sujet des conventions n°s 2, 5, 7, 9, 18, 20, 22, 23, 24 et 25, le gouvernement déclarait, dans ses rapports annuels, qu'il préparait des projets de lois destinés à appliquer ces conventions. La Commission constatait aussi des divergences dans le cas des conventions n°s 3, 6, 17 et 30. (Cf. Rapports de deux commissions des années 1932 à 1936.)

Estonie. — La Commission constatait des divergences au sujet des conven-

ratifiant une convention les Etats n'assument pas d'engagements précis et impératifs.

A leurs yeux, l'acte de ratifier constitue simplement un point

tions nos 15 et 22 et l'absence de dispositions correspondant à la convention n° 13. (Voir Rapports des experts de 1931, 1932, 1933, 1934 et 1936.) Quant à la convention n° 27, le rapport annuel de 1934 parlait d'un projet de loi en préparation.

Grèce. — Le Gouvernement hellénique reconnaissait qu'il persistait des divergences entre les lois nationales et quelques dispositions des conventions ratifiées. Il attribuait cette situation à la crise et surtout aux graves difficultés que le problème des réfugiés créait pour le pays. Au sujet de la convention n° 1, le gouvernement déclarait qu'il en étendait graduellement l'application. Pour la convention n° 13, il annonçait la préparation d'un règlement. La Commission constatait aussi des divergences au sujet des conventions nos 3 et 14. D'autre part, le Gouvernement de la Grèce, dans son rapport de 1936, s'exprimait ainsi : « ... toute mesure, si opportune soit-elle, doit être introduire par degrés. D'ailleurs, c'est cette pensée qui a prévalu lors de la discussion des traités de paix par les délégués des puissances. » (Voir surtout les rapports de la Commission de la Conférence de 1936 et des experts de 1937.)

Hongrie. — A l'égard des conventions nos 7, 15, 16 et 26, le Gouvernement hongrois mentionnait la préparation de mesures législatives. (Voir Rapport des experts de 1933.) En 1932, la Commission d'experts constatait en outre des divergences au sujet de la convention n° 6.

Inde. — En 1933, touchant les conventions nos 4 et 6, le gouvernement annonçait l'intention de déposer un projet de loi sur les fabriques. Quant à la convention n° 2, elle n'avait toujours pas reçu d'application effective dans la législation de l'Inde. (Voir les Rapports des experts de 1936 et 1937.)

Etat libre d'Irlande. — En 1933, le gouvernement déclarait préparer une législation donnant effet aux conventions nos 8, 15, 16, 22, 23 et 27.

Lettonie. — Pour la convention n° 13, ratifiée par la Lettonie dès 1924, le Gouvernement letton mentionnait, en 1935, un projet d'instruction destiné à donner effet aux clauses de cette convention. Pour la convention n° 9, en dehors des observations de la Commission, il y a eu une réclamation.

Lithuanie. — Dans son rapport, le gouvernement déclarait, au sujet de la convention n° 19, que le ministère de l'Intérieur avait soumis au Conseil des ministres un projet de loi dont les dispositions concordaient pleinement avec celles de la convention. En 1933, la Commission d'experts constatait aussi des divergences concernant les conventions nos 6 et 24.

Luxembourg. — Au sujet des conventions nos 1, 3 et 13, le gouvernement citait diverses mesures administratives ou législatives qu'il préparait afin de donner effet aux dispositions de ces conventions.

En 1934, parlant devant la Commission pour l'application des conventions de la Conférence, le représentant gouvernemental du Luxembourg fit une déclaration au sujet des conventions nos 24 et 25. Selon cette déclaration, quand en 1928, ces conventions furent ratifiées simultanément avec un grand nombre d'autres, le gouvernement ne doutait pas qu'il fût possible d'adopter à une date rapprochée, les mesures voulues tendant à appliquer pleinement ces conventions. Toutefois, la crise économique était survenue et avait rendu difficile la tâche du gouvernement. Un projet de loi, en préparation, était destiné à adapter la législation nationale aux clauses de ces conventions. La Commission constatait en outre certaines divergences au sujet de la convention n° 17. (Voir rapports de deux commissions de 1933, 1934, 1935 et 1936.)

Mexique. — Pour les divergences concernant la convention n° 17, le Gouvernement mexicain se référait au nouveau code de travail en préparation actuellement. En 1936, la Commission d'experts constatait aussi de légères

de départ vers une législation ultérieure, un stimulant propre à activer le développement graduel de la législation nationale. D'autres Etats accordent encore moins d'importance à la ratifi-

divergences au sujet de la convention n° 22. (Voir rapports des experts de 1936 et 1937.)

Nicaragua. — A l'égard des conventions nos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 10, 12, 14, 22 et 30, le gouvernement citait un projet de Code de travail en préparation. Au sujet de la convention n° 26, le gouvernement déclarait qu'il n'avait pas jugé opportun d'examiner à l'heure actuelle la question des salaires minima. Quant aux conventions nos 7, 8, 9, 13, 15, 16, 21 et 23, le Gouvernement du Nicaragua déclarait que la nécessité d'une législation spéciale ne se faisait pas sentir, étant donné que lesdites conventions étaient sans application pratique au Nicaragua. Au sujet de la convention n° 20, le gouvernement déclarait qu'aucune législation n'avait été adoptée sur le travail de nuit dans les boulangeries, en raison des conditions spéciales de cette industrie dans le pays. Enfin, la Commission constatait des divergences au sujet des conventions nos 17, 18, 24, 25 et 28. (Voir Rapports des experts de 1936.)

Pologne. — Pour la convention n° 8, le gouvernement mentionnait en 1932 un projet de loi soumis à la Diète. Quant à la convention n° 22, il déclarait, en 1934, préparer une législation. Au sujet de la convention n° 22, le Gouvernement polonais déclarait, en 1932, qu'en raison de la crise il ne pourrait pas étendre l'application de ce texte aux petites exploitations. La Commission constatait aussi une légère divergence au sujet de la convention n° 2.

Portugal. — Le rapport pour 1936 de la Commission d'experts contenait diverses remarques au sujet des conventions nos 1, 4, 6, 14 et 17.

Roumanie. — Au sujet des conventions nos 1, 3, 8 et 24, le Gouvernement roumain mentionnait des projets de loi visant à harmoniser la législation nationale avec les conventions. (Voir surtout Rapport des experts de 1933.) En 1936, la Commission pour l'application de conventions formulait certaines remarques au sujet de la convention n° 1.

Suède. — A l'égard de la convention n° 2, le gouvernement déclarait préparer une législation relative au placement. (Voir Rapport des experts de 1933.)

Uruguay. — En 1936, le gouvernement de l'Uruguay reconnaissait que les dispositions des lois nationales ne répondaient pas aux règles fixées par sept des conventions ratifiées. Il ajoutait qu'il constituait une commission spéciale « chargée d'étudier et de préparer les réformes nécessaires pour assurer la concordance de la législation nationale sur la protection ouvrière avec les conventions ratifiées par le pays. » En 1937, la Commission d'experts constatait soit un manque complet d'application, soit une application partielle pour presque toutes les conventions ratifiées par ce pays.

Venezuela. — En 1936, au sujet de la convention n° 27, le gouvernement déclarait qu'il comptait prendre les mesures nécessaires pour donner effet aux dispositions de la convention dès que les circonstances le permettraient. (Voir Rapports des experts de 1935 et 1936.)

Yougoslavie. — La Commission constatait des divergences au sujet des conventions nos 3 et 6. Pour les conventions nos 8 et 22, le gouvernement annonçait un projet de loi en préparation. (Voir rapports des experts de 1932, 1933, 1934.)

Nous tenons à répéter une fois de plus, que nous avons groupé succinctement tous les cas notés ici, après les avoir recueillis dans les rapports des années 1931 à 1937 de deux commissions pour l'application des conventions. Ils ne représentent qu'une partie seulement des remarques que ces commissions formulent tous les ans. En outre, ils n'offrent pas tous une importance égale. Il conviendrait aussi d'ajouter que certaines des divergences constatées depuis plusieurs années subsistent encore aujourd'hui, mais que d'autres, par contre, ont disparu à l'heure présente.

cation, estimant qu'elle constitue simplement une déclaration de sympathie à l'égard des principes contenus dans une convention.

L'adhésion officielle ainsi accordée à certains principes obéirait donc à un esprit de solidarité internationale et serait destinée simplement à influencer favorablement l'opinion publique nationale, dans les divers sens visés par la convention. Nous nous trouverions ici en présence de la catégorie de ratifications auxquelles on a donné le nom de ratifications de principe¹.

La valeur juridique exacte présentée par l'action de ratifier.

Nous ne saurions nous rallier à cette manière de voir. Certes, la meilleure volonté l'inspire, mais elle méconnaît entièrement la portée de la ratification, et les fondements sur lesquels elle repose ne sont guère juridiques.

La ratification d'une convention internationale de travail est un acte juridique solennel, accompli dans la forme que prévoit le droit public de chaque Etat pour la conclusion des traités internationaux. Elle devient la source d'obligations internationales pour l'Etat intéressé. Une fois ratifiée, une convention internationale de travail lie l'Etat ratificateur au même titre que tout autre traité ratifié, et entraîne pour lui certaines conséquences. Quand un Etat a ratifié une convention, l'obligation qui lui incombe alors est des mieux définies, car il ne s'agit nullement d'une simple règle de morale internationale à observer, mais d'un engagement complet, formel et pourvu de sanctions.

En ratifiant la convention, l'engagement formel qu'assument les Etats, c'est d'appliquer strictement cette dernière, sans réserve, sans restriction, sans ajournement. Il est juridiquement inadmissible qu'un Etat puisse retarder l'application efficace d'une convention internationale de travail, au delà de la date de son entrée en vigueur. Pareille situation est contraire aux normes du droit international et, en toute hypothèse, engage la responsabilité de l'Etat considéré.

La ratification d'une convention internationale du travail n'est

¹ Le professeur SCELLE appelle cette sorte de ratifications, des ratifications « nues ». Mais devant la Conférence on a souvent employé l'expression plus sévère de ratifications de « façade ». On les nomme aussi ratifications « platoniques ». On entend enfin employer le terme « ratifications de courtoisie » ou « de politesse » pour désigner les ratifications un peu prématurément obtenues grâce à diverses démarches personnelles. De tous ces termes, nous préférons « ratifications de principe », expression d'ailleurs consacrée par l'usage officiel.

done nullement un acte de courtoisie. Ce n'est pas le gouvernement qui adhère à la convention, mais l'Etat lui-même. Aussi ce dernier ne doit-il pas sous-estimer la portée exacte des engagements qu'il assume. Au cas où il ne les aurait pas estimés à sa juste valeur, il risque, en effet, de rencontrer des difficultés internationales et de se trouver soudainement mis en cause devant la juridiction spéciale de contrôle et de sanctions prévues par les articles 22 et suivants de la Constitution.

Etendre la conception, — juridiquement fausse —, de la ratification de principe et la généraliser en pratique, ce serait risquer d'affaiblir la valeur des conventions internationales du travail. Ce serait, en effet, modifier ce qu'elles sont à l'heure présente en leur enlevant leur qualité d'instruments strictement juridiques par leur nature même et offrant un caractère obligatoire, et ce serait ainsi les transformer en simples vœux ne comportant plus que des obligations morales. La conception est assez singulière et ne pourrait se réclamer d'aucun fondement dans le droit international. Elle est, en outre, très dangereuse pour le développement de la législation internationale du travail et même nuisible pour l'évolution du droit des gens.

A ce sujet, la Commission pour l'application des conventions n'a omis aucune occasion de développer amplement et de faire valoir de justes conceptions, conformes tant au droit des gens qu'à la Constitution de l'Organisation internationale du Travail. Dès la création de cette Commission¹, tous ses rapports contiennent, à juste titre, a désapprobation formelle, en droit, des ratifications platoniques.

En adoptant ces rapports à l'unanimité, c'est-à-dire en rejetant constamment des conceptions erronées, la Conférence internationale du Travail vise à empêcher toute déviation évolutive dans ce domaine.

Les ratifications de principe sont-elles désirables?

On a souvent prétendu que multiplier les ratifications de principe, c'était un mouvement à ne pas désapprouver, car dans

¹ Voir surtout les rapports des années 1928, 1930, 1931, 1932, 1933, 1934, 1936. Dans son rapport de 1934, la Commission a inséré une suggestion d'après laquelle on pourrait envisager d'adjoindre, à chaque nouvelle convention, une clause de style spécifiant que « dès qu'une convention est ratifiée par un pays déterminé et y entre en vigueur, les obligations qui en découlent deviennent automatiquement effectives ». Cette proposition n'a pas eu de suite. D'ailleurs, pareille clause constituerait un pléonasme juridique.

certains cas incontestables, ce genre de ratifications lui-même avait largement contribué à favoriser le progrès social.

Si on examine de près la situation réelle dans divers pays, l'on constate que le groupe des grands pays industriels appliquent, en général, strictement les conventions internationales du travail.

Or, l'on se rend facilement compte que pour ces pays, chaque ratification d'une convention ne représente que rarement un progrès vraiment considérable par rapport à la situation antérieure. Généralement, la législation sociale des pays avancés est une législation moderne qui ne nécessite souvent que de très légers changements pour être mise en harmonie avec les clauses des conventions adoptées à Genève. Ainsi, ratifier une convention c'est seulement, pour cette catégorie de pays, entériner dans l'ordre international, et ainsi confirmer et consolider le régime déjà en vigueur dans le domaine national.

Par contre le cas n'est plus le même pour les Etats dont l'organisation industrielle est relativement peu avancée. Dans ces pays, l'application d'une convention exige, en général, des réformes considérables. Pour eux, mettre en harmonie la législation nationale avec les clauses des conventions ratifiées, c'est accomplir un progrès véritable qui améliore réellement les conditions du travail.

C'est pourquoi, en vue d'obtenir un progrès social, l'on a préconisé la politique consistant à ratifier, purement et simplement, même si cette ratification ne devait pas être suivie d'une application immédiate. Selon cette thèse, au lieu d'attendre que la situation sociale évolue lentement dans les pays dont il s'agit, l'on devrait faire agir l'influence des ratifications pour seconder ce progrès.

Dans les pays considérés, seul un groupe relativement limité de gens s'intéressent, en général, vraiment à la protection ouvrière. D'autre part, les organisations ouvrières sont rarement assez fortes pour amener les gouvernements à adopter et à appliquer une législation sociale. L'on estime donc qu'il est opportun de faire intervenir le ressort constitué par le prestige national pour agir sur les gouvernements, et les convaincre de ratifier un certain nombre de conventions.

En outre, pour obtenir des ratifications, l'on profite de l'avènement au pouvoir de gouvernements à tendances avancées, et c'est, en pareils cas, que ces gouvernements ratifient sans trop se préoccuper des possibilités d'application.

Mais une fois que la ratification est réalisée, alors peut com-

mencer une pression sur le gouvernement au pouvoir. Elle se fait de plus en plus forte et agit en même temps sous deux formes différentes. Dans le domaine national, elle émane des partisans de la protection ouvrière. Dans le domaine international, elle résulte du fonctionnement de la procédure du contrôle prévue par la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, procédure qui tend à contraindre le gouvernement intéressé à adopter les mesures nécessaires à l'application des conventions ratifiées.

Si, en effet, au moment de la ratification, certains Etats ont pu prendre cet acte à la légère, le jeu même du mécanisme du contrôle les a rapidement amenés à se rendre compte de la portée exacte qu'impliquent leurs véritables responsabilités juridiques et morales. Ils se sont alors loyalement efforcés de se conformer à leurs obligations.

Même en cas d'application attardée de ce genre, l'entrée en vigueur des clauses des conventions représente un progrès, ce que l'expérience permet de constater. Ce progrès résulte, tôt ou tard, mais inéluctablement de l'action de ratifier. Il peut même arriver qu'il surpasse de beaucoup l'avance effectivement réalisée dans un pays déjà évolué, lorsque ce dernier ratifie et applique les mêmes conventions.

La vérité, c'est qu'au début du fonctionnement de l'Organisation internationale du Travail, on avait attaché plus d'importance au nombre des ratifications qu'à l'exécution réelle des conventions ratifiées. Le Bureau international du Travail a déployé des efforts intenses auprès de divers gouvernements pour accélérer le rythme assez lent au début des ratifications. Albert Thomas préconisait cette politique en vue de « donner une efficacité réelle » aux conventions. Il se flattait même d'être appelé le « maniaque des ratifications »¹. Mais l'expérience ultérieure a montré le carac-

¹ Albert Thomas soutenait que le Bureau international du Travail devait agir auprès des gouvernements pour multiplier le nombre des ratifications. Dans son rapport de 1932, il écrivait notamment : « Mais nous ne saurions trop insister sur le devoir qui, selon nous, s'impose à notre Organisation. Elle ne peut en vérité se résigner à attendre patiemment du hasard ou des *corsi* et *ricorsi* de la politique qu'un jour ou un autre, comme accidentellement, des Etats se risquent à quelques ratifications. Les conventions ne peuvent être considérées comme des feuilles mortes détachées de leur souche, et livrées aux bises d'automne. Leur vie constitue la vie même de l'Organisation. L'Organisation manquerait à sa mission si elle ne gardait le constant souci de leur donner une efficacité réelle et d'en tirer, pour les salariés, tous les bienfaits réels qu'elles doivent leur apporter. » (Rapport du Directeur, IV^{me} session, pp. 833-834. Aussi XV^{me} session, p. 2.)

C'est surtout dans le domaine de la ratification et de l'application des

tère souvent prématuré d'un certain nombre de ratifications obtenues grâce à diverses démarches personnelles. L'on a d'ailleurs parfois reproché ce zèle aux fonctionnaires du Bureau international du Travail ¹.

Toutefois, l'on pourrait jusqu'à un certain point trouver dans cette attitude du Bureau international du Travail des circonstances, pour ainsi dire atténuantes, en faveur de quelques Etats qui, sans examiner si l'application était possible, se sont laissé entraîner à adhérer prématurément à certaines conventions, et ont ainsi donné de simples ratifications de courtoisie.

Certes, il est incontestable que les ratifications constituent les premières pierres, les fondements mêmes de l'édifice que repré-

conventions qu'il convient de rendre hommage à l'activité déconcertante du grand homme que fut Albert Thomas. Il a exercé une incontestable influence sur le progrès de la législation sociale dans quelques pays moins évolués. Son dynamisme personnel permettait à Albert Thomas, lorsqu'il le fallait, de surmonter les obstacles juridiques. C'est ainsi que pour la réglementation internationale du travail il a pu établir les bases même de l'édifice. (Voir E. J. PHELAN : *Albert Thomas et la création du Bureau international du Travail*, Paris, 1936.)

¹ Voir les explications données en 1934 par le représentant du Bureau international du Travail à la Commission pour l'application des conventions. Ce fonctionnaire répondait au reproche adressé au Bureau international du Travail d'avoir encouragé certains gouvernements à procéder à des ratifications de principe. Il reconnaissait néanmoins qu'il « est naturellement possible que certains fonctionnaires trop zélés du Bureau, en visite dans leurs pays, se soient parfois efforcés de persuader un gouvernement de déposer une ratification prématurée ». Il affirmait d'ailleurs que la politique dont le Bureau international du Travail avait pris la responsabilité consistait à ne préconiser que des ratifications réelles. Nous devons pourtant exprimer ici quelques doutes sur le point de savoir si le Bureau international du Travail possède juridiquement le droit d'avoir une « politique », — quelle qu'elle soit d'ailleurs —, au sujet des ratifications. Il nous semble que l'article 10 de la Constitution définissant les fonctions du Bureau international du Travail lui attribue un rôle bien déterminé et de nature purement technique. Il ne l'autorise pas à entreprendre des démarches officielles auprès de divers gouvernements en vue d'obtenir des ratifications. Cette activité appartient principalement aux intéressés, gouvernements ou organisations professionnelles. Si, constitutionnellement, le Bureau international du Travail a le droit de correspondre avec les gouvernements, c'est à la condition qu'il se tienne toujours dans les limites des attributions que lui confère l'article 10. La question se poserait encore, mais sous un aspect différent au cas où, en vertu du paragraphe 5 du même article, la Conférence prenait une décision attribuant spécifiquement au Bureau international du Travail les pouvoirs dont il s'agit. Pour le moment, il est très douteux que les diverses résolutions votées sporadiquement à ce jour par la Conférence suffisent pour couvrir en droit l'activité déjà exercée. Le Bureau international du Travail a d'ailleurs commencé à la déployer avant même que la Conférence ait voté aucune résolution. Il serait donc utile que la Conférence adoptât une résolution spéciale à ce sujet. Il serait même plus régulier qu'à chacune de ses sessions et après avoir voté les projets de conventions la Conférence chargeât expressément le Bureau international du Travail de poursuivre certains efforts auprès des gouvernements.

sente la réglementation internationale du travail, mais il s'agit de savoir à quelles ratifications exactement l'on a affaire.

Il ne faut pas, en effet, perdre de vue que si ces fondements doivent se montrer solides, il importe que les réformes sociales visées dans les conventions soient intégralement réalisées par les lois de différents pays. Par conséquent, de simples ratifications de principe sont tout à fait insuffisantes car c'est l'adoption effective, par tous les Etats, des normes énoncées à Genève, qui engendre réellement la législation internationale du travail. Aussi, peu d'années après les premières expériences enregistrées dans ce domaine, commença-t-on à se demander s'il importait surtout d'obtenir un grand nombre de ratifications, pour la plupart « de façade », ou s'il ne serait pas préférable, au contraire, de recueillir des ratifications moins nombreuses, mais réelles, c'est-à-dire des ratifications toujours suivies de mesures effectives d'application et de contrôle.

Cette seconde solution avait, en effet, pour elle de favoriser l'œuvre de l'Organisation internationale du Travail en lui donnant autorité et vigueur, et de promouvoir le développement futur de cette œuvre en lui fournissant des bases durables.

On s'est ainsi rendu compte que les ratifications de principe sont de nature à dévier de son véritable but la réglementation internationale du travail, surtout si ces ratifications sont réalisées en série. Elles peuvent compromettre tout l'édifice de protection internationale des ouvriers, car toute cette réglementation se fonde sur la pleine confiance chez les Etats ratificateurs que tous exécuteront les engagements pris.

Aussi a-t-on mis en doute l'efficacité de la tendance qui visait à multiplier les ratifications qu'elles fussent réelles ou, au contraire, de pur et platonique principe¹.

¹ Les experts ont exprimé la même idée lorsqu'ils ont déclaré, en 1931, que des ratifications de ce genre ne faisaient que « prolonger une illusion ». Voici le passage dans son entier : « *b*) Il arrive, en effet, que des Etats, après avoir ratifié des conventions déjà depuis plusieurs années, n'ont pas encore accommodé leur législation aux dispositions desdites conventions ou l'ont fait d'une façon fragmentaire ou dans des conditions qui laissent persister, dans l'application, des tolérances sans aucune conformité avec ces conventions... Il en résulte que les ratifications de principe qui, à l'époque où l'Organisation internationale du Travail a commencé à fonctionner, ont pu être explicables, ne peuvent plus être envisagées à l'heure présente. Une expérience trop longue déjà a démontré qu'une adhésion qui n'est suivie d'aucune réalisation concrète est un geste sans efficacité qui n'a d'autre résultat que de prolonger une illusion. » (Conférence, pp. 468-469.)

En 1937 encore, les experts sont revenus longuement sur cette question

Aux conférences de 1930 et de 1931, les Commissions pour l'application des conventions ont, dans leurs rapports, nettement proclamé : « Plutôt pas de ratifications que des ratifications qui ne sont pas suivies d'effet¹. »

Certes, nous ne sous-estimons pas la valeur de la contribution

pour réprouver, une fois de plus, les ratifications de principe. Voici dans quels termes ils critiquent ce genre de ratifications : « Les Etats ayant ratifié les conventions, poursuivent en général leurs efforts en vue d'en assurer la bonne application après avoir, s'il était nécessaire, conformé à leurs dispositions celles de leurs législations nationales. La Commission se plaît à le reconnaître. Elle ne peut se dissimuler, cependant, qu'en bien des cas cette conformité n'a pas encore pu être réalisée. Elle a noté, de plus, dans plusieurs rapports nationaux, des déclarations selon lesquelles il semblerait que cette conformité parfaite n'apparaissait à leurs auteurs ni comme possible, ni même comme souhaitable. A ce propos, la Commission tient à déclarer qu'à ses yeux les conventions internationales du travail comportent, pour les gouvernements qui les ont librement ratifiées, l'obligation absolue d'en assurer la prompte et complète application. La pratique qui consiste, pour un certain nombre d'Etats, à ratifier les conventions avant d'être en mesure de leur faire porter effet et dans l'espoir qu'ils pourront en assurer l'exécution dans un avenir rapproché, s'explique probablement par le fait qu'une ratification ayant lieu dans ces conditions constitue parfois une arme efficace entre les mains des amis du progrès social dans l'Etat ratifiant, pour hâter le perfectionnement de leur législation nationale. Mieux vaud donc, en conclut-on, une telle ratification, annonciatrice de réformes futures, sinon garante de réformes assurées, qu'une abstention qui laisserait l'Etat étranger au mouvement de progrès social, dont les conventions sont à la fois la manifestation et l'instrument. La Commission n'est pas insensible à cette considération. Elle estime, cependant, qu'elle n'est pas de nature à faire oublier les inconvénients que représente, pour l'Organisation internationale du Travail et pour toute la vie internationale, l'atteinte au principe du respect scrupuleux dû aux engagements entre Etats que comporte la ratification d'une convention lorsqu'elle n'est pas suivie d'une application immédiate. Elle ne peut que répéter que les conventions internationales du travail doivent être considérées comme imposant aux parties adhérentes des obligations précises et non pas comme de simples programmes de réformes futures. La conception contraire est, à ses yeux, de nature à ébranler la confiance dans les engagements internationaux en général et, en particulier, à décourager la collaboration aux efforts de l'Organisation internationale du Travail de la part des Etats qui interprètent le plus strictement leurs obligations internationales. »

¹ « L'avantage moral que d'aucuns pourraient attendre de ratifications platoniques est absolument négligeable au regard du discrédit que de telles ratifications risquent d'entraîner pour l'œuvre de l'Organisation internationale du Travail, aux yeux des Etats qui considèrent la conclusion de conventions internationales scrupuleusement exécutées comme un moyen efficace de promouvoir le progrès social. » (*Rapport de la Commission pour l'application de conventions*, 1931, p. 615.) « Ceux qui ratifient sans appliquer sont les pires ennemis de l'Organisation, car il n'y a que trop de gens qui s'empressent d'utiliser cet état de choses pour la critiquer. » (Discours de M. Wolfe, délégué gouvernemental de la Grande-Bretagne. Conférence 1929, p. 381.)

« L'Organisation internationale du Travail n'est pas jugée, en définitive, d'après le nombre des ratifications déposées, mais d'après les mesures effectives prises dans les différents pays, pour améliorer le sort des travailleurs. » (Discours de M. Forbes Watson, employeur britannique. Conseil d'administration. Session 74, p. 11.)

que l'existence de ratifications, — fussent-elles seulement de principe —, apporte au progrès social dans certains pays.

Nous ne perdons pas non plus de vue l'importance des résultats déjà obtenus, même dans cette catégorie de pays, en vue de faire adopter des mesures d'application. Mais il nous faut cependant admettre que la thèse favorable aux ratifications de principe ne repose sur aucun fondement juridique, car elle s'inspire uniquement de considérations politiques. Quand on part du principe qu'il est nécessaire d'établir une réglementation internationale du travail, on ne devrait à aucun prix faire passer à l'arrière-plan, la nécessité d'assurer l'application immédiate et intégrale des règlements adoptés.

Pour notre part, et malgré les arguments apportés en sens contraire, nous considérons comme en contradiction avec les principes qui régissent l'Organisation internationale du Travail de rechercher des ratifications de principe afin d'obtenir ultérieurement leur mise en application réelle, sous l'effet de la procédure de contrôle.

Autres difficultés d'application.

D'ailleurs, comme nous l'avons vu, peu nombreux sont, en réalité, les cas de gouvernements aux yeux desquels l'acte de ratification des conventions est un simple geste de sympathie à l'égard de l'Organisation internationale du Travail. Mais en dehors de ces gouvernements, il s'en trouve d'autres qui cherchent à expliquer pourquoi ils n'ont pas observé les engagements imposés par la ratification, et font alors valoir différentes excuses : évolution imprévue de la situation politique, empêchement d'ordre juridique, difficultés financières, crise économique, circonstances spéciales, et ainsi de suite.

Il convient d'insister sur le point que des justifications de ce genre sont, elles aussi, inadmissibles. On ne saurait, en effet, admettre juridiquement aucune dérogation, en dehors de celles qu'autorise la convention elle-même, sauf bien entendu, les cas concernant diverses circonstances de fait et motifs d'urgence, — nécessité, force majeure, état de guerre, etc., — et ce dans la mesure où les principes généraux du droit des gens permettraient à de telles circonstances de justifier certaines dérogations aux engagements pris.

La ratification de conventions inapplicables.

Il convient de mentionner ici une pratique adoptée par quelques Etats et consistant à ratifier des conventions qui, par la nature même de leur contenu, ne peuvent s'appliquer dans ces Etats.

Il s'agit, par exemple, de conventions maritimes, quand elles sont ratifiées par des pays dépourvus de littoral et de marine nationale, ou bien de conventions coloniales, ratifiées par des Etats sans colonies, ou encore de conventions concernant certaines industries spécifiques qui n'existent pas dans les pays ratificateurs ¹.

On cite souvent, à cet égard, le cas du Luxembourg, pays qui ne possède ni côtes, ni marine, mais a néanmoins ratifié plusieurs conventions maritimes. De même neuf Etats, totalement dépourvus de colonies, ont ratifié la convention coloniale n° 28 sur le travail forcé.

L'on a cherché à justifier cette pratique au moyen d'arguments divers. L'on a prétendu qu'il n'était pas indifférent « que les Etats « désintéressés » apportent à des conventions l'appui moral de leur ratification ». Quant aux Etats qui ratifient des conventions coloniales sans posséder de colonies, on objecte que : « Leur ratification indique, en tout cas que, si un jour, ils acquerraient quelque colonie, la convention y serait immédiatement appliquée » ².

Sans être dépourvues de valeur, ces considérations sont, croyons-nous, contestables au point de vue pratique.

On pourrait même avancer des arguments en faveur de la thèse

¹ Tel, par exemple, le cas où des pays sans houillères ratifient la convention n° 46 sur la durée du travail dans les mines de charbon.

² *L'Organisation internationale du Travail*. Genève, 1936, pp. 37 à 39.

En prenant toujours comme exemple le cas du Luxembourg, l'on ajoute aussi qu'il peut se présenter le cas — si rare soit-il — où un ressortissant de ce pays navigue dans la marine marchande d'un autre pays ratificateur. Comme les ressortissants des pays ratificateurs bénéficient de certains avantages prévus par les conventions maritimes sous réserve de réciprocité, le Luxembourg a quand même intérêt à ratifier cette catégorie de conventions. Il peut, le cas échéant, protéger ses nationaux en accomplissant cet acte qui, en réalité, ne représente pour lui qu'une simple formalité. Il acquiert ainsi le droit de déposer éventuellement une plainte contre un Etat fautif qui aurait ratifié la même convention. Si, en un sens, l'on peut juger soutenable cette manière de voir pour certaines conventions prévoyant la réciprocité, l'argument n'est plus valable pour les conventions qui ne la comportent pas. Le Luxembourg n'en a pas moins ratifié des conventions maritimes, bien qu'elles ne comprennent aucune clause de réciprocité. Cuba également a ratifié la convention n° 46 sur la durée du travail dans les mines de charbon quoique ce pays ne possède pas de houillères.

qui n'admettrait pas, en droit, ce genre de ratifications ¹. Pourtant, une pareille argumentation ne nous paraîtrait pas décisive, étant donné que la Constitution ne comporte aucune restriction, quant au droit des Etats Membres, de ratifier les diverses conventions adoptées chaque fois par la Conférence; car, si la Constitution ne prévoit pas expressément cette sorte de ratifications « à vide », il serait quand même difficile d'admettre qu'elle les exclut.

Le fait que certains pays suivent l'usage consistant à donner des ratifications dont l'objet ne les concerne en rien, ne représente toutefois pas, dans la grande majorité des cas, le moindre apport réel pour la substance même de la réglementation internationale du travail ².

L'application effective des mesures d'exécution.

Dans cette question de la mise en concordance de la législation avec les conventions ratifiées, toute l'analyse qui précède démontre clairement l'existence de plusieurs fissures affectant l'application des conventions.

Mais, en dehors de cette question, il en est une autre dont l'importance est aussi grande et qui se pose maintenant : celle de savoir si les lois nationales, donnant effet à la convention, sont, en tous pays, effectivement et uniformément observées.

¹ Quand nous avons examiné la nature juridique de l'acte consistant à ratifier, nous avons vu qu'en vertu de la Constitution, l'Etat ratificateur est tenu de donner une suite effective à chacune des ratifications et s'engage à prendre des mesures pour les appliquer. Le but même de la « ratification » n'est autre que l'application. Ainsi les Etats ratificateurs sont constitutionnellement astreints à prouver qu'ils mettent réellement à effet les conventions. Or, les Etats « désintéressés » se trouvent dans l'impossibilité matérielle d'apporter cette preuve; ils ne devraient donc pas procéder à des ratifications dépourvues de toute substance. En se fondant sur les considérations ci-dessus, l'on pourrait prétendre que cette sorte de ratifications « à vide » n'est pas prévue par la Constitution qui, dans toutes ses clauses, parle exclusivement d'une seule catégorie de ratifications, celles qui sont applicables. D'après cette conception, il serait rationnel d'interpréter l'article 19 de la Constitution comme permettant à tous les Membres de ratifier une convention, mais à la condition *sine qua non* posée par la Constitution, qu'ils se trouvent en état de prendre « telles mesures qui seront nécessaires pour rendre effectives les dispositions de ladite convention. »

² L'on ne saurait exclure, en théorie, l'éventualité que certaines de ces ratifications peuvent être parfois des ratifications « préventives » ou « anticipées ». L'application de ces conventions reste, alors, en suspens en attendant le changement éventuel des conditions existant dans le pays ratificateur. Il paraît que cette éventualité s'est même réalisée dans le cas de la Hongrie. Ce pays n'a eu, semble-t-il, une marine marchande qu'après la ratification de certaines conventions maritimes qui se trouvèrent, de la sorte, automatiquement applicables en Hongrie. Ce serait là un genre de « ratifications préventives ».

Après que la législation nationale a été, en effet, mise au point, il faut encore qu'elle soit réellement appliquée. Le deuxième aspect du problème de l'application réside ainsi dans l'observation effective d'une législation nationale harmonisée avec la législation internationale du travail.

En principe, l'on doit admettre que les diverses dispositions légales bénéficient d'une pleine exécution, dans le cas, au moins, de la plupart des pays convenablement organisés.

Mais l'examen objectif de cette question présente de grandes difficultés, car ce n'est plus sur des textes qu'il faut s'appuyer ici, mais bien sur des faits. Or, les données qu'il serait possible de réunir à ce sujet, ne nous éclairent pas assez pour que nous puissions nous rendre compte de la situation exacte en tous pays et pour toutes les conventions.

Les divers Etats ont certes fourni jusqu'ici à l'Organisation internationale du Travail des renseignements sur l'application pratique des conventions. Mais pour un certain nombre de pays et de conventions, ces renseignements sont incomplets ou vagues. Les données statistiques manquent pour un grand nombre de pays. Enfin, il arrive que certains Etats se bornent à déclarer purement et simplement, que les clauses de telle ou telle convention s'appliquent effectivement, mais sans s'appesantir, sur des détails pratiques.

Nous disposons bien des rapports annuels fournis par l'inspection du travail et dont la *Revue internationale du Travail* donne des résumés de temps à autre.

Mais, pour un grand nombre de pays, ces rapports sont en retard ou même font complètement défaut. Et les cas qui pourraient soulever le plus de doutes sont précisément ceux des pays pour lesquels manquent les rapports de l'inspection du travail¹.

Il arrive parfois que les délégués ouvriers formulent certaines plaintes devant la Conférence. Quand c'est le cas, les délégués

¹ Il est tout à fait normal que chacun des divers rapports d'inspecteurs constatent des infractions aux dispositions des conventions. L'application rigoureuse des conventions se heurte en effet à toutes sortes de difficultés bien connues et inhérentes au principe même de la réglementation du travail. Mais la constatation et la répression mêmes de ces infractions constituent précisément une preuve d'application réelle, car dans tous les pays bien organisés, l'administration relève chaque année des milliers d'infractions aux diverses lois. Il n'y a pas lieu de conclure pour autant — bien au contraire — que ces lois ne sont pas ou appliquées, ou même généralement acceptées.

gouvernementaux des pays dont il s'agit, s'empressent, en général, de répliquer que tout est en ordre chez eux ¹.

Souvent, lorsqu'ils abordent cette question, les porte-paroles du groupe ouvrier mettent en doute, devant la Conférence, l'application effective de certaines conventions, mais ils expriment leurs réserves en des termes tellement généraux, qu'on ne saurait en tirer aucune conclusion ².

Les cas de réclamations ont été peu nombreux jusqu'ici, et n'ont porté que sur des objets très restreints. Ils ne peuvent donc prêter qu'à des inductions d'ordre très général.

Enfin, il ne s'est jamais produit aucun cas de plainte, déposée par un Etat.

Des protestations figurent souvent dans les diverses motions adoptées par les réunions ouvrières de plusieurs pays. Ces protestations ont trait à la non-application de telle ou telle convention ³, mais en général, elles ne sortent pas du plan national et les allégations qu'elles formulent, ne sont pas accompagnées de constatations probantes.

Dans certains pays, cette source syndicale de renseignements fait elle-même défaut, par suite de l'absence de régime syndicaliste proprement dit, ou à cause de la forme spéciale affectée par ce régime.

Quand ils voyagent dans certains pays, les hauts fonctionnaires du Bureau international du Travail reçoivent souvent des protestations officieuses de la part des intéressés, mais ces démarches ne peuvent naturellement avoir de conséquences directes.

Pour conclure, l'on ne saurait se fonder sur des assertions plus ou moins dépourvues de preuves, mais qui, par ailleurs, se répètent trop souvent — notons-le en passant —, pour que la situation soit réellement satisfaisante. L'on ne saurait non plus se fier à

¹ Voir les comptes rendus de diverses sessions de la Conférence.

² Parlant, non des conventions spécialement, mais de la législation sociale, en général, M. Mertens, vice-président du Conseil d'administration, délégué des ouvriers, s'exprimait ainsi : « Chaque année des délégués gouvernementaux montent à cette tribune clamer leur amour pour la classe ouvrière. Ils protestent de leur sincérité... tous ils exposent la législation sociale, admirable, qui existe dans leurs différents pays. Or, je n'aime pas cette législation sociale admirable qui n'existe que sur le papier. » (Conférence internationale du Travail, X^{me} session, p. 173.)

³ Voir un exemple dans les *Informations sociales* du 1^{er} février 1932, concernant l'application de la convention n° 1 sur la durée du travail en Bulgarie.

diverses dénonciations, émanant ou non de source officielle, mais à coup sûr proferées dans le vide ¹.

Donc ici, sur la question de l'application effective, nous ne pouvons recueillir que de rares indications offrant un caractère certain. En réalité, pour traiter cette question à fond et objectivement, il faudrait entreprendre de longues recherches sur les lieux mêmes et procéder, pays par pays, convention par convention, article par article.

L'état actuel de l'application des conventions ratifiées.

Après ce rapide examen des divers points que pose, en pratique, l'application des conventions, revenons sur la question énoncée au début du présent chapitre, à savoir dans quelle mesure la législation internationale du travail est réellement appliquée.

Nous constaterons ici, que nous ne disposons pas de données permettant de fonder suffisamment une conclusion entièrement catégorique.

En 1931, Albert Thomas écrivait : « Il n'est pas juste de répéter cette opinion fausse, que les conventions ratifiées ne sont pas appliquées. Des exceptions existent encore, mais elles sont combattues et disparaissent » ².

Pour ce qui est de ces exceptions, notre étude a montré que la situation ne semble pas avoir changé depuis lors. Nous avons, en effet, relevé plusieurs cas d'Etats qui ratifient une convention, puis ne prennent pas, en temps voulu, les mesures législatives nécessaire pour donner effet aux clauses de celle-ci. Il existe

¹ Le 27 février 1936, parlant à la première Chambre des Etats généraux, le ministre des Affaires sociales des Pays-Bas, M. Slingenberg, a formulé un grief contre la façon défectueuse dont la Belgique appliquait la convention n° 1 sur la durée du travail. Il a notamment précisé qu'« un pays voisin qui avait ratifié la Convention internationale concernant la semaine de quarante-huit heures, enfreignait systématiquement les dispositions de cette convention. » Il est vrai que le ministre néerlandais n'a pas mentionné le nom du pays incriminé, mais comme il faisait allusion à « un pays voisin », il est clair qu'il visait la Belgique, car les autres pays voisins des Pays-Bas n'ont pas ratifié la convention de quarante-huit heures. (Journal *Stetvolk*, du 28 février 1936.)

A ce sujet, dans son discours devant la Conférence de 1936, le délégué ouvrier des Pays-Bas, M. Serrarens, s'est notamment exprimé en ces termes : « Récemment un ministre du travail, d'un pays que je ne nommerai pas, a dit ouvertement en séance parlementaire qu'il ne voyait pas pourquoi son pays n'adopterait pas la semaine de quarante heures si les autres pays l'adoptaient. Mais, a-t-il ajouté, même si les autres pays ratifient, ils n'appliquent pas. Il faisait allusion à certains pays voisins qui, ayant ratifié la convention des quarante-huit heures, ne songeaient pas à l'appliquer. »

² Rapport du Directeur, p. 6.

actuellement des Etats qui ont ratifié certaines conventions dès 1920, mais qui, dix-sept ans après, n'ont pas encore réussi à éliminer complètement certaines divergences entre les clauses de ces conventions et leur législation nationale, de sorte que ces divergences persistent à ce jour.

Mais on doit aussi reconnaître que, par comparaison avec le nombre total de ratifications en vigueur, il est relativement rare de rencontrer des cas où des conventions ratifiées ne sont pas suivies de mesures d'application.

D'ailleurs, peu à peu, et avec l'expérience du fonctionnement de ce nouveau mécanisme du droit des gens qu'est l'Organisation internationale du Travail, les Etats commencent à devenir de plus en plus conscients des engagements que la ratification leur impose. Ils se mettent à tenir sérieusement compte de l'obligation formelle de faire honneur à leur signature.

Ce changement même donne à croire que les cas de ratification de principe, signalés ci-dessus, deviendront de plus en plus rares dans l'avenir.

Résumons-nous. La question est très difficile à pénétrer dans celui de ses aspects qui a trait au degré effectif d'application. Mais quand il s'agit de savoir si les législations nationales sont conformes aux clauses des conventions ratifiées, nous avons vu que la concordance était déjà établie dans la grande majorité des cas. Nous avons néanmoins rencontré quelques lacunes dans la mise à effet de la législation internationale du travail, considérée dans son ensemble, ce qui nous amène à conclure que cette mise à effet laisse encore à désirer. En dehors de ratifications « à vide » faites par des pays « désintéressés », il existe encore actuellement un certain nombre de ratifications de pur principe. En outre, plusieurs conventions ne sont appliquées que partiellement. Nous reconnaissons qu'en fait, dans le domaine social, un grand nombre des progrès obtenus l'ont été grâce à des conventions ayant précisément donné lieu à cette catégorie de ratifications « prématurées ». Nous croyons devoir ajouter toutefois, que l'existence des insuffisances signalées dans le régime d'application ne peut être que criticable en droit.

CHAPITRE II

LES GARANTIES D'APPLICATION DES CONVENTIONS

Pour être considérée comme complète, toute législation doit être accompagnée de clauses spéciales réglant le contrôle et les sanctions qui s'y rapportent et garantissant ainsi son application effective.

Ici, nous sommes obligés de répéter à nouveau le truisme dont l'évidence est, malheureusement, trop souvent méconnue : tant vaut l'application, tant vaut la loi.

Si bien compris que soit un texte, il est incapable, par lui-même, de conférer de la valeur à une loi. Seul un autre facteur extérieur au texte communique à cette loi sa valeur effective : le facteur application. Ainsi le principal critère de la valeur d'une loi, c'est la mesure dans laquelle elle est appliquée.

Les considérations ci-dessus valent aussi pour les réformes sociales visées par la législation internationale du travail. Dans ce domaine également, deux questions distinctes se posent, celle d'édicter la législation nécessaire et celle d'assurer réellement l'application de la législation édictée. La seconde offre une importance primordiale pour la réglementation internationale du travail, qui n'a pas, en effet, pour objet d'enregistrer des lois judiciaires satisfaisant, mais sur le papier seulement, aux aspirations de la classe ouvrière. Comme but fondamental, elle vise au contraire à améliorer réellement le sort des travailleurs.

Dans les garanties en vigueur pour assurer l'application efficace de la législation internationale du travail l'on peut, au premier abord, distinguer deux catégories qui comportent des mesures de nature différente, la première ayant trait aux garanties d'ordre national et la seconde aux garanties d'ordre international.

CHAPITRE III

GARANTIES D'ORDRE NATIONAL
POUR L'APPLICATION DES CONVENTIONS

Identité entre ces garanties et celles qui régissent l'application du Code du travail.

Une fois ratifiées, les conventions internationales du travail entrent dans le droit public de l'Etat ratificateur, qui doit édicter toute mesure législative reconnue nécessaire pour appliquer les conventions ratifiées. Elles s'infiltrèrent ainsi dans les divers chapitres du Code de travail des divers pays.

Le contrôle d'application aboutit donc, en définitive, à représenter partout une question relevant du droit interne.

Le droit public de chaque Etat prévoit selon quel mode doit être assurée, de manière générale, l'application des lois et règlements portant normes exécutoires dans le pays considéré (police, peines, tribunaux). Dans leur domaine particulier, les différents codes de travail prévoient les sanctions de principe destinées à astreindre tous les justiciables à s'incliner devant les dispositions établies.

Particularités relatives à l'application des lois ouvrières.

Les lois et règlements ayant pour objet de protéger les ouvriers ne sont pas de ces règles qui se prêtent facilement à être acceptées sans réserves par les intéressés, quand il s'agit des employeurs, voire même quand il s'agit des ouvriers. Par conséquent, ce ne sont pas de ces règles qu'il est facile d'appliquer strictement, sans rencontrer d'obstacles.

La mise à effet de la législation sociale suscite souvent une opposition manifeste de la part des intéressés. Non seulement elle se heurte à des barrières, élevées par l'hostilité des employeurs, car ceux-ci repoussent souvent des interventions qui entraînent pour eux des conséquences économiques, mais encore elle soulève quelquefois de l'opposition même dans les milieux qu'elle est appelée à protéger.

C'est précisément parce que ce genre de lois présente des diffi-

cultés dans son application qu'il a fallu adopter des mesures de surveillance et des sanctions spéciales, dont la plus caractéristique est la création d'un corps particulier d'inspecteurs.

L'inspection du travail.

Dès que l'on a commencé à adopter, dans les divers pays, des mesures destinées à protéger les travailleurs, l'on a constaté qu'il était nécessaire de créer un organisme spécial et indépendant pour surveiller l'application des lois qui réglementaient le travail.

Au début, l'on a employé des moyens pour appliquer la législation ouvrière, moyens tels, par exemple, qu'un contrôle exercé soit par des commissions, agissant à titre gratuit, soit par les autorités de l'endroit, soit même par la police locale ¹. Aucun de ces essais de solution n'a donné de résultats satisfaisants.

L'on a donc bientôt compris que, pour être appliquée, la législation ouvrière exige l'existence d'un système approprié d'inspection du travail; l'on avait déjà fait cette constatation, d'ailleurs avant même que la question se fût posée sur le plan international.

Dès le cours de la seconde moitié du XIX^e siècle, les organisations ouvrières de grands pays industriels inscrivaient au nombre de leurs revendications, l'organisation d'une inspection du travail, là où elle n'existait pas encore, ou bien son renforcement, là où elle fonctionnait déjà. L'Association internationale des travailleurs, notamment, avait, à plusieurs reprises, abordé cette question. L'Association internationale pour la protection légale des travailleurs a consacré une grande partie de ses efforts à étudier les divers systèmes d'inspection ². L'inspection du travail a aussi préoccupé presque toutes les Conférences officielles du travail.

Déjà en 1890, la Conférence de Berlin s'était prononcée en faveur d'un vœu tendant à ce qu'un système d'inspection fût établi dans chaque pays pour surveiller l'exécution des mesures adoptées par cette Conférence ³. En 1905, sur la proposition de

¹ B. I. T. : *L'inspection du travail*, Genève, 1923; A. BÉCHAUX : *Les revendications ouvrières*. Paris, 1894, pp. 53 et suiv.; VAN OVERBERGH : *Les inspecteurs du travail dans les fabriques et les ateliers*. Louvain-Paris, 1893.

² Association internationale pour la protection légale des travailleurs, section française : *La protection légale des travailleurs. Discussions*. 3^{me} série. Aussi : *L'inspection du travail en Europe*. Publication de l'Office international du Travail, Paris, 1910.

³ Voir *infra*, p. 105.

M. Millerand¹, un vœu semblable fut voté à la Conférence de Berne, qui visait l'institution d'une autorité de surveillance chargée de contrôler l'accomplissement des obligations que les participants à la Conférence s'étaient engagés à respecter.

La nécessité de créer, dans chaque pays, un corps indépendant d'inspecteurs du travail, figure aussi parmi les principes généraux énoncés dans la Constitution de l'Organisation internationale du Travail. L'article 41 de la Constitution proclame qu'il est d'une « importance particulière et urgente » que chaque Etat organise un « service d'inspection qui comprendra des femmes, afin d'assurer l'application des lois et règlements pour la protection des travailleurs ».

L'Organisation internationale du Travail s'est conformée à cette disposition en abordant, dès le début de son fonctionnement, le problème de l'inspection du travail. En 1923, la Conférence internationale du Travail adopta une recommandation, de très grande importance, énonçant les principes appelés à régir l'organisation de l'inspection du travail. Cette recommandation traitait les questions suivantes : nature des fonctions de l'inspection, pouvoirs de l'inspection, organisation du personnel d'inspection, titres et formation des inspecteurs, types et méthodes d'inspection, coopération des employeurs et des travailleurs, rapports des inspecteurs². En 1926, elle a été complétée par une autre recom-

¹ « Il n'existe pas, en réalité, de législation du travail quand il n'y a pas d'inspection du travail; et la législation nationale est efficace en proportion du sérieux et de l'activité avec lesquels fonctionne dans le pays l'inspection du travail. » A. MILLERAND : *La Conférence officielle de Berne*. Paris, 1905, p. 20.

² Voici un résumé des dispositions de cette importante recommandation :

I. Nature des fonctions de l'inspection.

Tout service d'inspection du travail doit avoir pour tâche essentielle d'assurer l'application des lois et règlements concernant les conditions du travail et la protection des travailleurs dans l'exercice de leur profession. Les tâches accessoires qui peuvent être assignées aux inspecteurs doivent remplir les conditions suivantes : a) elles ne doivent en rien porter atteinte à l'accomplissement de leur fonction essentielle; b) elles doivent, autant que possible, être rattachées par leur nature même à l'effort primordial de protection de la santé et de la sécurité des travailleurs; c) elles ne doivent en rien compromettre l'autorité et l'impartialité dont les inspecteurs ont besoin auprès des employeurs et des travailleurs (paragraphe 1 et 2).

II. Pouvoirs de l'inspection.

1^o Les inspecteurs doivent avoir le droit de visiter à toute heure les établissements industriels et d'obtenir des renseignements des travailleurs et de toute autre personne (paragraphe 3). 2^o Les inspecteurs doivent pouvoir saisir les autorités judiciaires des infractions qu'ils ont constatées (paragraphe 5). 3^o Les inspecteurs doivent pouvoir formuler, ou faire formuler

mandation similaire concernant l'inspection à exercer sur les conditions de travail des gens de mer.

Comme le prouve l'analyse des législations nationales se rapportant à l'inspection du travail, la recommandation de 1923 a influé efficacement sur l'organisation des services d'inspection du travail dans les divers pays. De l'aveu de tous, très peu de recommandations internationales de travail ont eu des résultats aussi féconds et aussi incontestables.

Aujourd'hui, dans tous les pays où une législation ouvrière est

par l'autorité compétente, des injonctions comportant l'exécution des modifications qui seraient nécessaires dans l'installation des locaux ou appareils (paragraphe 6).

III. *Organisation du personnel de l'inspection.*

1^o Autant que possible, les inspecteurs doivent avoir leur résidence dans les districts industriels et l'inspection doit être placée sous la surveillance d'un inspecteur possédant de hautes qualités (paragraphe 8 et 9). 2^o L'inspection devrait être placée sous le contrôle direct et exclusif d'une autorité nationale centrale; elle ne devrait pas être placée sous le contrôle ou dépendre en quelque manière d'autorités locales pour l'exercice d'aucune de ses fonctions (paragraphe 10). 3^o Des experts possédant des connaissances et une expérience spéciales en matière médicale, mécanique, électrique ou autre doivent être employés pour traiter les problèmes de ces divers ordres qui peuvent se poser (paragraphe 11). 4^o L'inspection devrait comprendre des femmes aussi bien que des hommes. Les inspectrices devraient, en règle générale, être mises sur un pied d'égalité avec les inspecteurs, sous la réserve qu'elles aient la formation et l'expérience nécessaires (paragraphe 12).

IV. *Titres et formation des inspecteurs.*

Les inspecteurs doivent avoir une expérience et des titres sérieux. Le personnel de l'inspection doit être doté d'un statut organique. Les inspecteurs doivent recevoir une rémunération convenable. Ils doivent être affranchis de toute influence extérieure (paragraphe 13 à 16).

V. *Types et méthodes d'inspection.*

1^o En règle générale, les visites des inspecteurs doivent être faites sans avertissement préalable à l'employeur (paragraphe 17). 2^o Autant que possible, chaque établissement doit être visité par un inspecteur, aux fins d'inspection générale, au moins une fois par an, indépendamment des visites qui peuvent être rendues nécessaires à la suite d'une plainte particulière ou pour d'autres raisons. Les établissements importants et ceux dans lesquels les aménagements ne sont pas satisfaisants au point de vue de la sécurité et de la santé des ouvriers, ainsi que les établissements dans lesquels sont effectués des travaux insalubres ou dangereux doivent être visités beaucoup plus fréquemment (paragraphe 18).

VI. *Coopération des employeurs et des travailleurs.*

1^o Toutes facilités doivent être accordées aux travailleurs et à leurs représentants pour communiquer librement avec les inspecteurs et toute plainte formulée par les travailleurs ou leurs représentants doit être considérée par l'inspecteur comme absolument confidentielle (paragraphe 19). 2^o L'inspection doit se tenir en contact permanent avec les organisations d'employeurs et de travailleurs (paragraphe 20).

VII. *Rapport des inspecteurs.*

1^o Des rapports périodiques sur les résultats et l'activité du service de l'inspection devront être soumis suivant un cadre déterminé par les inspec-

en vigueur, les autorités disposent d'un corps spécial d'inspection du travail¹.

C'est un service indépendant des divers intérêts en présence et qui a pour mission de veiller, en dehors de toute influence, à l'application des lois réglementant le travail.

Partout où cette inspection fonctionne de manière satisfaisante, l'on a affaire à un service plein de vigilance qui comporte des éléments spécialisés et compétents en matière d'application des lois sociales.

Suivant les pays, les attributions des inspecteurs sont plus ou moins considérables. En général, ils sont investis de droits étendus aux fins de contrôler l'exécution de la législation ouvrière et de réprimer les contraventions. Ce sont eux, en réalité, qui tiennent la main à la stricte observation des lois régissant le travail. En outre, dans plusieurs pays, ils jouent un rôle de médiateurs entre patrons et ouvriers.

Il convient de se rappeler qu'en général, l'inspection du travail comprend, aujourd'hui, plusieurs catégories d'inspecteurs spécia-

teurs à l'autorité centrale (paragraphe 21). 2^o Ladite autorité devra présenter un rapport annuel contenant une vue d'ensemble des renseignements fournis par les inspecteurs et les tableaux statistiques nécessaires pour donner des renseignements sur les points suivants : a) l'organisation et la composition du personnel du service de l'inspection; b) le nombre des établissements assujettis aux lois et règlements, classés par groupes d'industries avec l'indication du nombre des travailleurs occupés (hommes, femmes, jeunes gens, enfants); c) le nombre de visites d'inspection effectuées pour chaque catégorie d'établissement et le nombre des établissements qui ont été inspectés plus d'une fois au cours de l'année; d) le nombre et le caractère des infractions relevées et le nombre et la nature des condamnations prononcées; e) le nombre, la nature et la cause des accidents et des maladies professionnelles qui ont fait l'objet d'une déclaration (paragraphe 21 et 23). Voir POBLETE TRONCOSO : « L'application de la législation sociale en Amérique latine », dans la *Revue internationale du Travail*, vol. XXXII, n^o 5, pp. 681-683.

Plusieurs fois jusqu'ici a été exprimé devant la Conférence, le vœu d'inscrire dans une convention les principes essentiels appelés à régir l'organisation de l'inspection du travail. Le Conseil d'administration, saisi de ce vœu, envisage l'inscription de cette question à l'ordre du jour d'une des prochaines conférences internationales. Il est à prévoir que la recommandation en vigueur sera très prochainement transformée en convention, après avoir subi quelques retouches.

¹ C'est en Angleterre que, pour la première fois, fut consacré le principe impliquant la création d'un corps spécial d'inspecteurs. L'inspection officielle des fabriques fut, en effet, établie dans ce pays par la loi de 1833. En France, la première loi qui réglementât le travail fut celle du 22 mars 1841 sur le travail des enfants. Elle comportait déjà la clause suivante : « Le gouvernement établira des inspections pour surveiller et assurer l'application de la présente loi (art. 10). » Sur l'évolution de l'inspection du travail dans les différents pays, consulter l'étude publiée par le B. I. T., *L'inspection du travail. — Le développement et le régime actuel de l'organisation dans différents pays*. Genève, 1923.

lisés dans les diverses branches de la législation sociale comme, par exemple, des ingénieurs, médecins, chimistes, agronomes, spécialistes d'assurances sociales, juristes, économistes, marins, etc. Dans plusieurs pays, il existe même des services appropriés, plus ou moins autonomes, pour chacune des branches de la législation du travail. En dehors de l'inspection du travail proprement dite, s'occupant des conditions du travail dans le commerce et dans l'industrie, il existe d'autres services d'inspection aux fonctions plus spéciales comme, par exemple, inspection du travail maritime, des mines, des chemins de fer, du travail agricole, des assurances sociales, inspection du placement, etc. Dans tous les pays qui observent une politique sociale sérieuse, la tendance actuelle est de créer des organes administratifs techniques, distincts, se spécialisant dans les études nécessaires pour pouvoir contrôler l'application de la législation sociale dans chacune des diverses branches entre lesquelles elle se répartit.

Aujourd'hui, dans presque tous les pays du monde, l'inspection du travail constitue le corollaire indispensable de toute réglementation et représente l'un des principaux facteurs qui concourent à la bonne application de la législation sociale.

En réalité, sans une solide inspection, il ne peut exister de protection efficace pour les travailleurs et, sans l'inspection du travail, la législation ouvrière demeurerait lettre morte.

C'est l'inspection qui donne de la valeur aux lois sociales et obtient aussi que l'application soit uniforme dans toutes les parties d'un pays.

Une politique qui tend sincèrement à améliorer le sort des travailleurs ne peut donner de fruits que si les fonctions de contrôle relatives à l'application de la législation ouvrière sont confiées à un service indépendant et qualifié; elle ne peut être opérante que si ces fonctions sont exercées par un organisme technique compétent et pleinement conscient de ses responsabilités. L'organisation d'un bon service d'inspection du travail constitue ainsi, pour la législation sociale, le principe essentiel de toute efficacité; elle représente, en même temps, l'une des garanties principales accordées à cette législation.

Or, comme nous l'avons dit, étant donné que les conventions ratifiées viennent s'intégrer dans la législation sociale du pays, c'est en définitive l'inspection du travail qui assure leur application. Un service d'inspection efficace représente donc le meilleur moyen d'obtenir qu'elles soient mises à exécution.

Ainsi le développement des services d'inspection devient, par voie de conséquence ultime, la condition indispensable d'une application régulière et complète de la législation internationale du travail.

Autres services collaborant à l'œuvre du contrôle.

Nous venons de constater que, dans la plupart des pays, l'inspection du travail est l'organe approprié chargé de veiller à ce que la législation soit strictement appliquée. Mais, en dehors de cet organe, il y aurait lieu de rappeler l'aide que diverses administrations centrales peuvent fournir pour améliorer la mise en œuvre de cette législation. Mentionnons ici les ministères techniques, les autorités chargées d'appliquer les sanctions en cas d'infractions aux lois de travail et aussi, les divers conseils spéciaux qui existent dans plusieurs pays. Ces conseils offrent une composition tripartite et comptent parmi leurs attributions celle qui consiste à surveiller l'application uniforme et efficace de la législation ouvrière.

Les syndicats.

Une autre garantie d'ordre national réside dans l'action des organisations ouvrières. Elle présente une très grande importance.

L'influence, plus ou moins grande, de ces associations, dans leurs pays respectifs, se traduit par une garantie plus ou moins forte, que la législation sociale sera strictement appliquée.

En exerçant ses fonctions, l'inspecteur se trouve souvent désarmé devant la collusion d'un patron de mauvaise foi et d'ouvriers insouciant qui s'entendent pour lui cacher une infraction à la loi du travail¹. Dans le cas des ouvriers, il s'agit alors d'intéressés isolés qui se prêtent quelquefois à laisser commettre des infractions contre cette loi. Par contre, dans le cas des organisations ouvrières, une inertie semblable ne saurait se présenter, car elles sont fortement constituées et toujours prêtes à couvrir de leur protection ceux de leurs membres qui se trouveraient dans

¹ « Dans ce domaine... ce qui importe, c'est l'action quotidienne des intéressés. La plus savante des inspections ne peut prévaloir sur l'inertie, sur l'indifférence, à plus forte raison sur la complicité des ouvriers. » (Albert THOMAS, dans le Rapport du Directeur, à la IV^{me} session de la Conférence, p. 889.)

une situation isolée. Elle sont même en position d'entreprendre des luttes vigoureuses contre les employeurs les plus puissants. Ainsi l'on en arrive à dire, qu'une inspection du travail efficace dépend, à son tour, dans une large mesure, de syndicats à l'action efficace.

Soit par des démarches continuelles auprès des autorités compétentes, soit même par voie d'autres mesures énergiques, les organisations professionnelles veillent et travaillent à ce que la législation ouvrière soit strictement appliquée.

Dans quelques pays, les représentants ouvriers peuvent même jouer un rôle actif dans la procédure d'inspection et possèdent, eux aussi, le droit d'intervenir en tant qu'agents d'inspection. On sait, d'ailleurs, que l'accession des ouvriers aux fonctions d'inspecteurs figure parmi les plus anciennes revendications de la classe ouvrière ¹.

Les syndicats ouvriers jouent aujourd'hui un grand rôle dans la vie sociale et politique de plusieurs pays. Ils disposent d'une partie de la presse, peuvent faire intervenir des parlementaires, et sont ainsi en mesure de saisir l'opinion publique et d'agir sur les gouvernements. C'est d'ailleurs l'action syndicale qui a contribué, dans une large mesure, à développer et à renforcer le service d'inspection.

Dans tel pays donné, de fortes organisations ouvrières peuvent déployer leur action syndicale et parvenir ainsi à éliminer les abus éventuels. Elles peuvent obtenir une meilleure application de la législation du travail en faveur des bénéficiaires de cette législation, que sont leurs membres.

On voit donc que, par leur rôle, les organisations ouvrières constituent un élément d'action important pour appliquer effectivement des conventions ².

Par leur activité, ces organisations suffisent souvent à faire liquider efficacement, à l'intérieur même du pays, les difficultés d'application éventuelles, sans qu'il soit nécessaire de recourir à d'autres garanties supplémentaires et extérieures.

¹ Voir *infra*, p. 101, une résolution datée de 1889 sur cette question.

² Voici comment s'exprimait à ce sujet, en 1934, la Commission pour l'application des conventions de la Conférence : « La Commission se rend compte qu'outre une administration et une inspection efficaces, un mouvement syndical bien organisé peut exercer une influence d'une importance capitale quant aux garanties de stricte exécution. » (Compte rendu de 1934, p. 539.)

La collaboration d'autres organismes.

Parallèlement à cet effort, déployé par l'Etat et les intéressés eux-mêmes, on pourrait mentionner l'action importante qu'exercent divers facteurs dans le domaine relatif au contrôle de la législation sociale et des conventions ratifiées. Citons l'activité et les démarches des multiples associations nationales, visant le progrès social, ainsi que celles de plusieurs unions internationales. On pourrait mentionner, notamment, l'activité développée, dans ce sens, par l'Union internationale des associations pour la Société des Nations et par l'Association internationale pour le progrès social.

Enfin, de grands services peuvent être rendus à cet égard, par les diverses organisations internationales ouvrières qui disposent de moyens d'action plus généraux. L'activité de ces organisations joue un rôle très important dans le développement de la législation internationale du travail.

CHAPITRE IV

LE CONTRÔLE INTERNATIONAL

La nécessité d'un contrôle international.

Nous venons de passer en revue les mesures d'ordre national qui peuvent être adoptées pour contrôler l'observation des lois protectrices des ouvriers. Mais ces mesures ne sont pas suffisantes à elles seules pour consolider et promouvoir la législation internationale du travail.

L'on reconnaît généralement qu'il est nécessaire de recourir, en outre, à des garanties spéciales de surveillance et de sanctions, garanties offrant un caractère international. Leur existence représente la condition sans laquelle la réglementation internationale du travail ne saurait se montrer efficace.

L'on pourrait, cependant, admettre en principe, que, pour rendre les conventions applicables, le facteur décisif devrait résider dans la bonne foi des Etats ratificateurs et dans le fait qu'une infraction aux engagements de ces Etats porterait atteinte à leur honorabilité.

Donc, — mais toujours en principe —, on ne devrait pas, semble-t-il, admettre que les Etats se permettent d'enfreindre les engagements qu'ils ont pris. Mais, dans la réalité, quand il s'agit d'application des traités, l'histoire du droit international abonde en exemples, fournissant la preuve péremptoire que les traités sont tout autre chose qu'inviolables. Ce sont précisément ces cas qui militent en faveur de la nécessité de sanctions dans le droit international.

Dans notre domaine spécial de la réglementation internationale ouvrière, il est une hypothèse dont la réalisation rendrait, bien entendu, tout à fait évident qu'il est nécessaire d'établir spécialement un système à caractère international pour régir le contrôle et les sanctions. Ce serait le cas où la Conférence internationale du travail aurait le droit de prendre des résolutions ayant internationalement force de loi, ainsi qu'il en avait été question au début. Dans ces conditions, nul besoin de démontrer la nécessité d'un contrôle international. Mais, comme on le sait, l'application de la législation internationale ouvrière se fonde tout entière sur

les ratifications, et ces ratifications ne sont encore, pour les Etats, que des actes facultatifs.

Or, il se trouve précisément que cette situation elle-même rend plus indispensable que jamais l'existence d'un contrôle international. Nous allons donc examiner les causes de ce fait.

Nature du contrôle.

Quand nous disons contrôle international, nous pensons à une série de mesures qui correspondent à une aliénation plus ou moins marquée de ce que l'on appelle le « domaine réservé des Etats ». Ces mesures admettent l'ingérence plus ou moins poussée d'organes extérieurs à l'Etat, et intervenant dans certaines questions qui ressortissaient jusqu'ici à l'administration intérieure de ce dernier.

En dehors de ce contrôle, exercé par d'autres Etats sur certains actes de politique intérieure d'un Etat donné, l'existence de sanctions signifie qu'un pays se rend passible de pénalités quand il ne se conforme pas aux engagements pris par lui.

Le contrôle international en tant que garantie d'uniformité.

La législation internationale du travail a pour objet de relever les conditions d'existence des ouvriers en tous pays. Elle ne peut donner de résultats durables et progressifs que dans le seul cas où les conditions de travail pourraient, en réalité, être portées au-dessus et en dehors de toutes les vicissitudes dues à la concurrence économique, cette indépendance étant considérée comme le terme suprême à atteindre dans la voie du progrès.

Dans son préambule, la Constitution de l'Organisation signale elle-même le danger de la concurrence comme un des motifs principaux qui justifient une réglementation internationale du travail. Tout le système des conventions internationales de travail compte justement, parmi ses principaux objets, celui qui consiste à mettre, dans le domaine de la concurrence internationale, les différents Etats sur pied d'égalité à l'égard des charges sociales qu'ils doivent assumer. Or, le moyen de réaliser cet objet, c'est de parvenir à l'uniformité de la législation sociale, dans ces différents pays.

Autrement dit, la réglementation internationale du travail se propose pour but d'uniformiser les conditions de travail dans ces pays.

Pour réaliser cette similitude dans les conditions de la concurrence, il importe que chaque Etat adopte les différentes conventions. Mais avoir ratifié une convention ne suffit pas à prouver qu'elle est appliquée en fait. Comme nous l'avons vu, il faut d'abord qu'elle soit effectivement traduite dans la législation nationale, puis que cette législation, à son tour, soit pratiquement mise à effet.

Mais le problème de l'application soulève plusieurs difficultés¹. Il faut, pour commencer, que les dispositions des conventions soient convenablement et uniformément interprétées. Et, comment pourrait-on être sûr que tous les Etats interprètent de la même façon les conventions? Il faut donc qu'un système de contrôle s'établisse, ne serait-ce que pour procéder à l'examen nécessaire de la situation.

La deuxième difficulté, c'est de savoir si les clauses des conventions sont réellement exécutées.

Si les conventions ne sont pas appliquées de façon identique et avec la même rigueur, elles se trouvent en réalité présenter une portée différente dans chaque pays. Or, ce qui importe en matière de réglementation internationale du travail, ce n'est pas l'adhésion à des principes théoriques mais la réalisation effective des réformes mêmes. Donc, pour cette seconde raison, un système de contrôle international se montre indispensable, afin d'obtenir l'application réelle et identique des engagements pris.

Une fois qu'on accepte l'uniformité législative comme base de la réglementation internationale du travail, et qu'on prend des mesures internationales pour assurer cette uniformité au moyen d'engagements et de liens multiples et compliqués, on doit admettre qu'il faut prévoir également les moyens d'obtenir cette uniformité, non seulement sur le papier, mais aussi dans la réalité. Autrement, tout cet effort déployé dans le domaine national et international, deviendrait vain. Il ne remplirait pas l'objet visé par la Constitution.

Seule, la suppression réelle des disparités dans les conditions du travail peut être considérée comme le motif de toute l'œuvre ainsi poursuivie à pareille fin et conformément à la procédure longue et compliquée de la réglementation internationale ouvrière. Il s'agit, en réalité, de garantir l'adhésion effective à l'étalon légis-

¹ Voir *infra*, p. 111, l'argumentation du représentant du Gouvernement britannique à la Conférence de Berne de 1906, Sir Herbert Samuel, en faveur de l'idée du contrôle.

latif international que représentent les mesures destinées à aplanir les disparités de travail. Se borner, sans autre, à ratifier des conventions, ce n'est certes pas le moyen de donner une existence véritable à la garantie en question, si, par ailleurs, en matière d'application, il n'existe pas de contrôle permanent et réel qui soit prêt à fonctionner. Seul, en effet, ce fonctionnement du contrôle permettra d'obtenir l'uniformité recherchée.

Le contrôle comme condition propre à multiplier les ratifications.

Comme la réglementation internationale du travail procède par voie de ratifications facultatives, celles-ci ne sauraient se multiplier que si les divers intéressés peuvent, les uns vis-à-vis des autres, se fonder sur une certitude suffisante que les engagements pris seront sincèrement appliqués.

Or, le seul fait que puisse inspirer une certitude suffisante à cet égard, c'est l'existence d'un organisme international armé de moyens de contrôle suffisants.

Dès l'abord, il faut éviter que les Etats risquent d'ignorer ce que comptent faire leurs voisins, sinon ils ne ratifieraient pas.

D'autre part, quand un Etat adhère à une convention, il assume l'obligation de maintenir un certain niveau social d'existence pendant une période donnée. Cet Etat doit donc être absolument sûr que, dans la guerre économique qui se poursuit jour après jour, tel de ses concurrents n'emploiera pas contre lui les armes illicites de la concurrence déloyale fondée sur l'exploitation des milieux ouvriers. Et si ce cas venait à se présenter, l'Etat lésé doit être certain en outre, qu'il aurait le moyen de faire respecter les engagements pris. Par ce temps d'antagonisme économique déchaîné sur le monde, il existe des Etats qui, certes, accepteraient de procéder à des réformes sociales, mais seulement dans la mesure où ils pourraient être sûrs que les autres Etats introduiraient les mêmes réformes et les appliqueraient sincèrement. Ces mêmes Etats voudraient aussi savoir qu'ils pourraient obtenir, le cas échéant, des mesures de répression envers tout autre Etat qui n'observerait pas les engagements pris.

Un fait, d'ailleurs bien connu, se manifeste chaque fois que l'on s'efforce de faire ratifier des conventions. C'est que les Etats intéressés hésitent à s'engager sans être assurés au préalable, non seulement que leurs concurrents ratifieront les mêmes conventions, mais encore qu'ils en appliqueront les clauses avec une rigueur égale à celle que montrent les Etats du premier groupe. Cette

circonspection très compréhensible se marque plus particulièrement quand les conventions touchent aux conditions de travail, ou bien intéressent le régime même de production, ou encore sont de nature à présenter une portée économique considérable.

Il y a quelques années, l'extension de la journée de huit heures a donné lieu au déploiement d'un long effort qui se heurtait en général à la même objection : « Nous sommes prêts à ratifier la convention sur la journée de huit heures, à la condition que cette convention soit effectivement appliquée et soit aussi interprétée de façon identique par tous les Etats. » C'est surtout le gouvernement britannique qui avançait cette objection.

Tout récemment encore, devant la première Chambre des Etats généraux des Pays-Bas, le ministre des Affaires sociales déclarait que la Hollande ratifierait la convention sur les quarante heures si les autres Etats faisaient de même, mais il ajoutait que cette ratification générale ne suffirait pas, car il existe des pays qui n'appliquent pas une convention même après l'avoir ratifiée ¹.

Or, l'existence d'un contrôle international établit une atmosphère de confiance quant à l'application loyale des conventions, confiance propre à encourager efficacement les Etats à multiplier leurs ratifications.

C'est ainsi que le contrôle contribue à promouvoir et à développer la législation internationale du travail. L'on peut même dire qu'il constitue, pour la protection ouvrière, la seule garantie de progrès.

Les particularités de la législation internationale du travail.

Un autre facteur justifie également la nécessité d'une procédure internationale de contrôle et de sanctions. Ce sont les particularités inhérentes à la législation internationale du travail. Par sa nature spéciale, elle favorise la tendance des parties en cause à ne pas en observer les prescriptions. Aussi, pour être effectivement appliquée, exige-t-elle un effort de surveillance persistant et sérieux. Au moment de la ratification, l'Etat ratificateur peut être rempli d'une bonne volonté qui ne suffit nullement à assurer que la réforme sera effective et durable dans l'avenir. Ce qu'il est indispensable d'ajouter à cette bonne volonté première, c'est une vigilance de tous les jours.

¹ Voir *supra*, p. 76 (note).

A tout moment, en effet, l'application des conventions peut se heurter à des difficultés intérieures, de différente nature. Il arrive quelquefois qu'un gouvernement se heurte à de graves obstacles intérieurs, au moment où il s'efforce de donner effet à la ratification. Cette situation se présente surtout quand un gouvernement a ratifié une convention sans s'être préoccupé, au préalable, de mettre la législation nationale en harmonie avec les dispositions de cette dernière. Les difficultés intérieures rencontrées pourront consister, par exemple, dans les changements politiques survenus, la présence d'obstacles économiques, l'apparition de réactions hostiles de la part des intéressés, etc., etc.

Il est souvent arrivé qu'un gouvernement favorable aux réformes sociales accède momentanément au pouvoir et profite de ce bref passage aux affaires pour ratifier un certain nombre de conventions. Or, il est bien clair qu'en ratifiant une convention, l'Etat est privé d'une certaine liberté de légiférer dans le domaine dont il s'agit. Par la suite, le gouvernement en charge peut avoir à céder la place à un gouvernement d'une autre tendance politique, opposé aux réformes adoptées par le premier. Dans ces conditions, il est fatal que le nouveau gouvernement se considère comme entravé dans son action, et se montre peu disposé à réaliser les réformes sujettes à controverse.

Nous avons constaté également que, dans certains cas, divers Etats ont faussement interprété la portée juridique de l'acte consistant à ratifier. Ils ont donc procédé à des ratifications de principe sans se soucier de prendre des mesures d'application.

Mais ces ratifications peuvent néanmoins avoir servi de stimulant à d'autres Etats et les avoir amenés à ratifier à leur tour.

Dans tous ces cas, quand un Etat se laisserait entraîner à ne pas appliquer les conventions, l'existence d'une procédure de contrôle et de sanctions pourrait surmonter chez lui toute considération contraire au respect de l'engagement pris. Il en viendrait, par conséquent, à maintenir des conditions de travail égales à celles des autres Etats ayant adhéré à la même convention. L'existence du contrôle contribue ainsi à persuader, même malgré lui, l'Etat ratificateur d'assurer l'exécution des engagements résultant de la convention. Il faut donc que ces engagements internationaux soient accompagnés de mesures de contrôle, car, c'est à cette seule condition, qu'ils peuvent préserver les conditions de travail et les défendre contre les conséquences de la situation politique, si précaire, qui caractérise notre monde actuel.

La mauvaise foi.

Le cas de violation délibérée d'une convention ne devrait pas, semble-t-il, pouvoir se présenter, puisque la ratification est un acte complètement facultatif. L'Etat ratificateur, qui l'accomplit librement, est donc censé, semble-t-il, avoir la ferme volonté de faire honneur à sa signature.

Pourtant, il serait imprudent de se fonder sur l'existence, en tous temps et en tous lieux, d'une constante bonne volonté, car les sujets réglés par la législation internationale du travail sont de nature telle qu'ils entraînent des conséquences économiques considérables¹.

Quand un Etat se trouve confronté par des questions d'un intérêt vital pour lui, il n'est pas toujours certain que cet Etat ne violera pas à un moment donné, des engagements préjudiciables à cet intérêt, s'il peut le faire sans crainte de conséquences.

Il peut, sans aucun doute, se présenter des cas où certains pays cherchent à éluder leurs engagements internationaux sous l'influence de diverses pressions ou tentations.

Il faut donc qu'en pareilles circonstances, un contrôle international et un système de sanctions, toujours en état de fonctionner, empêchent les gouvernements de s'acheminer dans une voie fausse, quand ces gouvernements auraient tendance à manifester de la mauvaise volonté, car la présence du système rappelle les délinquants éventuels à leurs devoirs.

Sans l'appui d'un contrôle, la législation internationale du travail serait laissée à la bonne volonté des Etats, laissés libres d'adopter des mesures unilatérales. Se figure-t-on que cette bonne volonté pourrait persister lors d'une lutte économique acharnée, doublée d'une crise du syndicalisme, devenu incapable de lutter efficacement pour conserver les droits acquis? Les conventions n'équivaudraient plus alors, en réalité, qu'à de simples recommandations.

Ainsi l'existence d'un mécanisme international de contrôle et de sanctions empêche pour l'avenir, tout recul des Etats en matière

¹ « Il faut reconnaître, toutefois, qu'étant donné l'état peu avancé de la conscience commune au sujet de la protection légale des travailleurs, étant donné les sentiments d'hostilité que développe la concurrence industrielle, les fluctuations de l'opinion politique tantôt pour, tantôt contre la classe ouvrière, on conçoit très bien une certaine défiance à l'égard de la bonne foi d'un gouvernement signataire d'un traité de travail. » (E. MAHAÏM, *Droit international ouvrier*, p. 292.)

de réformes sociales introduites par les conventions ratifiées. Grâce à ce mécanisme, les réformes deviennent un gain acquis pour les milieux ouvriers du pays considéré.

L'absence d'autres sanctions de droit commun.

Nous avons ainsi passé en revue la plupart des raisons favorables à l'établissement d'un régime de contrôle, et de sanctions, propre à garantir que les conventions internationales de travail seront exécutées.

Mais, en dehors de tous les arguments invoqués jusqu'ici, il importe d'en indiquer un autre, fort important, et qui justifie, lui aussi, la nécessité d'un contrôle international. Il réside dans la constatation que, pour faire observer les conventions internationales du travail, il devient impossible de recourir aux sanctions habituelles dont dispose le droit international, quand il s'agit d'obtenir l'application des traités ordinaires.

La menace de dénonciation.

Pour les traités de commerce ou, en général, pour les traités bilatéraux, conclus sur un pied de réciprocité, une menace de dénonciation peut, dans certains cas, être considérée comme une forme de sanction. Mais cette menace se montre inopérante, dès qu'il s'agit de conventions internationales de travail.

Dans la plupart des cas, ces conventions n'offrent pas un caractère de réciprocité, aussi une dénonciation éventuelle ne peut-elle être considérée comme propre à viser, de manière effective, un autre Etat.

Au surplus, la dénonciation est souvent impraticable dans la réalité, car une fois qu'un Etat a introduit certaines réformes sociales, des raisons d'ordre interne s'opposent à ce qu'il puisse revenir en arrière par la suite. Le retour brutal sur une réforme acquise risque souvent de se heurter, dans le pays même, à la réaction du prolétariat organisé et de l'opinion publique. Des raisons d'ordre politique peuvent aussi conseiller de l'éviter.

D'ailleurs, dans l'état actuel du droit, les conventions internationales du travail ne sont pas révocables comme le sont les traités de commerce.

La dénonciation, nous l'avons vu, n'est pas possible à tout instant, mais seulement après une période déterminée. En outre, juridiquement, cette dénonciation ne peut être formulée pour le

motif que les autres Etats ratificateurs n'auraient pas, pour leur part, exécuté la convention.

La rétorsion.

On sait que la rétorsion¹ constitue une des sanctions licites que le signataire d'un traité peut infliger à son co-contractant, quand ce dernier n'exécute pas loyalement les engagements que lui impose le traité. La rétorsion est, par exemple, de règle en matière douanière.

Par contre, pour les conventions de travail, on ne saurait concevoir la possibilité qu'un Etat pût employer des mesures de rétorsion contre un autre Etat qui n'exécuterait pas ses engagements.

Prenons le cas d'un Etat, qui, parmi plusieurs autres pays, a ratifié une convention internationale du travail, par exemple celle qui a trait à l'âge d'admission des enfants au travail, ou celle qui se rapporte au travail de nuit des femmes ou encore, celle qui régit la durée du travail, etc. Il serait absurde de penser que cet Etat pourrait se délier de ses engagements en se prévalant du motif que les clauses de ces conventions n'ont pas été observées par l'un des autres pays ratificateurs. Qu'un Etat n'ait pas observé une convention, ce n'est pas un motif ayant force résolutive quant aux obligations de co-signataires de la même convention. En d'autres termes, qu'un Etat n'applique pas les dispositions d'une convention, ce n'est pas une raison qui puisse donner aux autres l'autorisation d'en faire autant. Le prétexte serait inadmissible. Comme on le sait, les mesures de rétorsion ne sont pas contraires au droit des gens et pourraient, semble-t-il, se concevoir en pratique, pour certaines conventions sur l'égalité de traitement entre nationaux et étrangers. Mais les mesures de rétorsion constitueraient un non-sens pour la grande majorité des conventions, car celles-ci ne présentent nullement un caractère de réciprocité stricte.

Et puisque nous parlons de ce sujet, il convient de dire que sous le présent régime constitutionnel de l'Organisation internationale du Travail, la rétorsion est juridiquement inadmissible. Les Etats Membres se sont, en effet, soumis à un régime exécu-

¹ Nous prenons le terme de rétorsion en ce sens qu'un Etat recourt à des actes semblables à ceux qu'a commis un autre Etat et cherche ainsi à répondre à une attitude contraire aux traités, prise par ce second Etat.

toire approprié en vue de remplir les engagements assumés par eux en ratifiant les conventions auxquelles ils ont adhéré.

L'existence de ce régime enlève donc aux Etats Membres tout droit de rétorsion, car la Constitution prévoit expressément et limitativement les moyens d'agir utilisables par chaque Etat, au cas où un autre Etat n'observerait pas une convention.

Sont illicites les mesures de rétorsion qui consisteraient à arrêter la mise à effet d'une convention. L'existence du mécanisme spécial de contrôle et de sanctions enlève complètement à tout Etat le droit de recourir à d'autres expédients ou à des mesures de contrainte pour répondre aux torts qu'il attribue à un autre Etat¹.

Dès lors qu'il s'est formellement engagé, l'état considéré n'a pas le droit de se faire justice à lui-même.

Le principe du contrôle généralement admis.

Il suffit d'avoir exposé tous ces cas pour que se trouve mise en relief la nécessité d'établir un régime de contrôle international, conçu en vue de faire rigoureusement exécuter les conventions.

L'on ne saurait, en effet, se représenter comment élaborer, en droit, un code international de travail destiné à être réellement appliqué, si on lui enlève l'appui d'une surveillance internationale, d'un contrôle, de sanctions.

En prévoyant un mode d'action concertée, la réglementation internationale du travail cherche à faire accepter de tous une norme sociale juste et humaine. Or, pour tous ceux qui croient déjà à l'utilité certaine de cette réglementation, un fait est absolument évident. C'est qu'il est nécessaire de doter en moyens d'action, l'instrument international de justice sociale et de paix envisagé. Ces moyens, ainsi reconnus indispensables, consistent en certaines mesures de contrôle et en sanctions².

L'Organisation internationale du Travail constitue une synthèse de différents mouvements, de nombreux facteurs, de multiples efforts.

¹ Des mesures de représailles sont encore moins concevables pour répondre à l'inobservation d'une convention internationale du travail.

² A la XII^{me} session de la Conférence, M. Jouhaux a proposé de renforcer le contrôle actuel spécialement en vue d'appliquer la convention sur le travail forcé. Au sujet du contrôle international, notamment, il a déclaré ce qui suit :

« S'il n'y a pas de contrôle international, permettez-moi de vous dire que nous aurons fait un geste vain, un geste sans lendemain. Il faut dans cette question plus que dans toutes les autres, un contrôle international s'exerçant

Pour aboutir, elle réclame une activité persistante, une initiative tous les jours renouvelée, conditions indispensables quand il s'agit d'assurer le succès des réformes sociales. Cette action doit toujours comporter des résultats; aussi, l'œuvre de la législation internationale du travail ne saurait-elle être abandonnée aux divers gouvernements, ainsi supposés capables de se conformer spontanément et volontairement aux conventions ratifiées. L'application de celles-ci doit être une création continue, précisément parce qu'elle ne peut être laissée sans surveillance.

Nous croyons que l'idée de contrôle ne rencontre plus aujourd'hui d'adversaires. Des divergences d'opinion peuvent encore se manifester quant à l'étendue et à la forme du contrôle et des sanctions, mais l'on ne discute plus le principe même du contrôle en matière de réglementation internationale du travail. Nous croyons, d'ailleurs, que non seulement ce principe rencontre une adhésion générale, mais aussi qu'il est définitivement consacré par les faits.

Aujourd'hui, en effet, la surveillance et le contrôle internationaux constituent l'essence de tout le système dans une réglementation internationale du travail qui vise à être efficace et réelle.

Or, le régime du contrôle fournit la garantie, non seulement que les réformes sociales s'affermiront, mais aussi que les nouvelles normes applicables au travail, s'étendront toujours plus.

Ces normes sont en perpétuel développement et doivent constamment, de jour en jour, s'implanter dans tous les pays du monde.

Nier la valeur fondamentale des dispositifs consacrés au contrôle, ce serait donc risquer d'ébranler tout l'édifice que constitue la réglementation internationale du travail.

au-dessus des intérêts particuliers et même au-dessus des intérêts nationaux. Ce n'est pas une question d'intérêt particulier qui se pose, ce n'est pas une question d'intérêt national : c'est une question d'intérêt humain, et pour que cet intérêt humain reçoive satisfaction, il faut que le contrôle international soit appliqué, exercé par l'autorité internationale qui le représente ici.... » et plus bas « ... Que l'on cesse donc d'agiter à tout instant devant nous ce spectre de la souveraineté nationale, ou qu'alors on déclare de façon précise et franche qu'on est contre toute réglementation internationale. » (Voir compte rendu de la Conférence, pp. 50 et 423.)

CHAPITRE V

HISTORIQUE DU CONTRÔLE

L'idée de contrôle.

C'est une idée déjà assez ancienne que celle de prévoir certaines mesures de contrôle, destinées à assurer l'application effective des engagements internationaux concernant la protection du travail.

Les penseurs, à qui l'on donne le nom de « précurseurs » de l'Organisation internationale du Travail, tels Robert Owen ou Daniel Legrand, n'ont pas abordé cette question dans leurs mémoires et dans leurs appels ¹. Néanmoins, la question du contrôle et des sanctions se posa dès que le mouvement en faveur de la réglementation internationale eut commencé à prendre matériellement forme et à se propager dans le monde. Mais c'est naturellement sous des formes vagues, imprécises et rudimentaires que cette question se formula tout d'abord ².

¹ On constate le même phénomène en étudiant la naissance et l'évolution des lois nationales de travail. Tout au début, on n'accordait pas l'attention qu'elle aurait méritée à la question du contrôle relatif à l'application de ces lois. Était-ce par omission ou par crainte de compromettre la réforme tout entière? Quoi qu'il en soit, dans plusieurs pays, quand l'on instaura une législation du travail, on ne prévint guère de sanctions contre les infractions éventuelles. Au début, à l'époque où certains pays adoptaient les principes nouveaux du droit ouvrier, les promoteurs de la réforme se guidaient sur certaines vues idéalistes et ne se préoccupaient pas de savoir comment serait contrôlée l'application des lois nouvelles, car ils ne mettaient pas en doute que ces lois fussent exécutées. Mais lorsqu'il fallut mettre celles-ci réellement à effet, leurs auteurs se trouvèrent bientôt en présence d'une vive opposition inhérente à la nature même de la législation ouvrière. Pour surmonter cette opposition, ils furent donc amenés à adopter tardivement des mesures spéciales de contrôle et un système de sanctions. C'est ainsi que l'inspection du travail ne fut pas créée partout dès le début, ni exactement en même temps que furent adoptées les premières lois de travail. C'est seulement plusieurs années après l'introduction de la réglementation légale que diverses lois de contrôle furent promulguées. Aujourd'hui, ainsi que nous l'avons déjà vu, l'inspection est universellement adoptée comme moyen de contrôler l'application des lois ouvrières. Les considérations qui précèdent permettent peut-être d'expliquer pourquoi les « précurseurs » avaient omis d'envisager la question du contrôle.

² En 1885, les députés français, MM. Camélinat, Numa Gilly, Boyer, Basly Prudon, Clovis Hugues, avaient déposé sur le bureau de la Chambre une proposition de loi relative à la législation internationale du travail. La question du contrôle y était déjà abordée : « ... 8° d'institution d'un bureau international de contrôle général de statistique ouvrière et industrielle, chargé d'étudier et de proposer les moyens d'étendre et de codifier la législa-

Sanctions douanières.

C'est dans les sanctions douanières que l'on a entrevu tout d'abord un moyen efficace de garantir l'exécution stricte des mesures internationales qui protègent le travail. Le pays qui se conformerait à ces mesures aurait eu le droit d'élever les tarifs douaniers, frappant chez lui les produits provenant de pays qui n'auraient pas observé les mêmes dispositions.

Citons ici Brentano qui préconisait, sous certaines restrictions, une législation internationale de l'industrie. Dès 1882, il concevait la campagne pour l'adoption de ce régime comme devant se présenter sous la forme d'une pression diplomatique à exercer sur chaque pays, afin que celui-ci adoptât une législation de ce genre. Selon lui, le moyen permettant d'exercer cette pression diplomatique devait consister en une « législation douanière » et les instruments de cette protection internationale des travailleurs résideraient dans les traités de commerce.¹

Plusieurs autres partisans de la réglementation internationale ont préconisé, à diverses époques, le recours aux sanctions douanières². En fait, de divers côtés, on avait proposé d'insérer dans les traités de commerce, ou dans les traités spéciaux de travail, des clauses spéciales prévoyant le cas de non-exécution des engagements pris par un Etat. En vertu de ces clauses, les produits provenant du pays contrevenant auraient été frappés de certaines surtaxes dans le traité même. Autrement dit, ces propositions tendaient à instituer des surtaxes douanières pénales comme sanction frappant la non-application des lois protectrices du travail. Les propositions dont il s'agit, ont été reprises postérieurement et ont continué à être formulées jusqu'à ce jour.

tion internationale du travail ». De même, en 1887, les hommes politiques suisses, MM. Decurtins et Favon, préconisaient l'institution d'un office destiné à transmettre les rapports concernant l'exécution de la convention internationale en étude à cette époque. L. CHATELAIN, *La protection internationale ouvrière*, Paris, 1908, pp. 19, 32.

¹ Brentano s'exprimait ainsi à ce sujet : « La plupart des traités de commerce touchent à leur fin. Voici donc l'occasion d'exercer par voie diplomatique la pression nécessaire pour assurer la protection internationale des ouvriers. Non seulement on peut trouver le moyen d'accorder des concessions sur le terrain de la législation nationale des fabriques dans les pays en question, mais on peut ajouter à chaque traité de commerce une clause en vertu de laquelle les avantages accordés seront subordonnés à l'observation fidèle par les parties contractantes des conventions passées relativement à la législation des fabriques. » Voir L. CHATELAIN : *La protection internationale ouvrière*, Paris, 1908, p. 56 ; et G. TABACOVICI : *De la législation internationale du travail*, Paris, 1896, pp. 201 et 323.

² Ignace SINZOT : *Les traités internationaux pour la protection des travailleurs. Leur sanction*, Louvain, 1911, pp. 162 et suiv.

Les inspecteurs internationaux.

L'Association internationale des travailleurs a préconisé un autre moyen de garantir l'application des lois ouvrières internationales. Ce moyen consistait à créer un corps d'inspecteurs nationaux et internationaux choisis par les ouvriers et rétribués par l'Etat. Une conférence préliminaire, composée de membres de l'Association internationale des travailleurs se tint à La Haye, le 28 février 1889. Elle prépara toute une série de résolutions concernant la réglementation internationale du travail, résolutions soumises ensuite au Congrès officiel de l'Association considérée, lequel congrès eut lieu à Paris le 24 juillet de la même année. Parmi ces résolutions fut adopté le texte suivant¹ : « ... Pour assurer les dispositions ci-dessus (relatives à la protection internationale), il sera institué des inspecteurs nationaux et internationaux, élus par les travailleurs et rétribués par l'Etat. L'élection des inspecteurs internationaux sera notifiée par voie diplomatique et dans le délai d'un mois aux diverses puissances contractantes. Ces inspecteurs, au nombre de ... par pays et nommés pour ... années auront tout pouvoir pour pénétrer en tout temps dans tout atelier, usine, manufacture, chantier, etc., constater les infractions, dresser procès-verbal et faire condamner les contrevenants. Ce contrôle sera étendu à l'industrie domestique, pour la même raison d'hygiène sociale qui a fait armer du droit de visite la Commission des logements insalubres. »

Des propositions analogues furent discutées ou approuvées postérieurement par divers congrès nationaux ou internationaux de caractère privé ou semi-officiel. Le contrôle relatif à l'application de la législation ouvrière figurait parmi les questions inscrites au programme d'action de diverses organisations qui se proposaient d'améliorer les conditions de travail. C'est ainsi que le contrôle et les sanctions ont souvent été discutés au cours de multiples congrès².

¹ A. BÉCHAUX : *Les revendications ouvrières*, pp. 65 et 66. TABACOVICI, *op. cit.* p. 79. L. CHATELAIN, *op. cit.* pp. 20-22. E. MAHAÏM : *Le droit international ouvrier*, p. 293.

² Voici, par exemple, un passage intéressant dans une proposition analogue faite par le comte de Kuefstein au Congrès des Œuvres sociales de Liège en 1890 : « On pourrait instituer un service d'inspecteurs internationaux auxquels les divers gouvernements concéderaient certains droits. Ces inspecteurs auraient à soumettre leurs rapports à chaque gouvernement et à une commission internationale se rassemblant à des époques déterminées. Des commissions internationales et des inspecteurs internationaux seraient chargés de veiller, avec l'appui et au moyen des consulats et des ambassades, à une observation aussi stricte que possible des décisions prises... On utili-

La question du contrôle devant la Conférence de Berlin de 1890.

Tout ce mouvement d'idées relatif au contrôle international se déployait dans un domaine dépourvu de caractère officiel. Néanmoins, la question du contrôle fut aussi posée dès que se réunit la première conférence internationale officielle du travail, celle qui se tint à Berlin en 1890¹.

C'était la première conférence diplomatique appelée à traiter des questions de travail, et c'est au cours de ses débats que fut mise en lumière la conception selon laquelle il ne suffit pas de conclure simplement une convention protectrice du travail, mais il importe aussi d'accompagner cette convention de garanties suffisantes pour en assurer l'exécution effective.

A l'ordre du jour de la Conférence de Berlin figurait la question suivante : « Mode d'exécution des conventions qui pourront être conclues »². C'est la quatrième Commission de la Conférence qui fut chargée d'étudier les dispositions exécutoires.

Cette Commission fut saisie de deux propositions positives, l'une émanant de la Suisse et l'autre de l'Allemagne.

La proposition de la Suisse était assez hardie pour l'époque et prévoyait déjà la création d'un office international du travail,

serait les consultats existants pour surveiller la façon selon laquelle les parties contractantes procèdent à l'observation des mesures convenues. Ensuite, la Commission internationale se réunirait de temps en temps afin d'examiner et de trancher les cas où les consulats et les légations n'auraient pas pu empêcher une violation constatée par la loi. » (SINZOT : *Les traités internationaux pour la protection des travailleurs*, p. 121. MAHAÏM : *Droit international ouvrier*, p. 294.)

D'autre part, au Congrès international de législation du travail, tenu à Bruxelles en 1897, un inspecteur du travail belge, M. Henrotte, partisan de l'inspection internationale du travail, disait notamment dans son rapport : « Mais il ne suffit pas de décréter une législation internationale, il faut garantir qu'elle sera exécutée. Les tentatives de fraude sont inévitables, et plus encore doit-on redouter les plaintes émanant d'industriels de divers pays alliés au sujet de fraudes réelles ou supposées. L'entente internationale serait rompue au bout de bien peu de temps, si chacun des pays alliés ne possédait le droit d'exercer dans les autres pays des mesures de contrôle destinées à rassurer ses nationaux. La nécessité d'un service international d'inspection apparaît donc comme une conséquence forcée de la législation internationale. » (*Congrès de législation du travail de Bruxelles, 1897*, p. 139.) La question du contrôle international fut aussi discutée, en 1897, au Congrès de Zurich. (Voir *Revue socialiste*, octobre 1897.)

¹ Voir publication officielle du ministère des Affaires étrangères de France. Imprimerie Nationale, Paris, 1890.

² « 1^o Devra-t-on prendre des mesures en vue de l'exécution des dispositions à adopter par la Conférence et de la surveillance de ces mesures? 2^o Y a-t-il lieu de prévoir des réunions réitérées en conférences des délégués des gouvernements participants, et sur quels points leurs délibérations devraient-elles porter? »

organe chargé de centraliser les renseignements. Elle prévoyait aussi la convocation de conférences périodiques groupant des délégués des gouvernements. Entre autres attributions conférées à ces délégués devait figurer la tâche de résoudre les questions qui auraient soulevé des difficultés, ou donné lieu à des contestations ¹.

Les propositions suisses provoquèrent un vif mouvement d'attention. En réalité, elles exprimaient des conceptions nouvelles de nature à « porter atteinte au principe de la souveraineté nationale », considéré à cette époque comme sacré et inviolable ².

Elles furent d'abord implicitement désapprouvées par l'Allemagne, qui leur substitua une autre proposition. En outre, elles furent nettement combattues par les délégués de la Belgique, au nom de la souveraineté nationale et avec encore plus de force par celui de la Grande-Bretagne.

¹ Voici la teneur de la proposition suisse : « Des mesures doivent être prises en vue de l'exécution des dispositions adoptées par la Conférence. Il y a lieu de prévoir, à cet effet, que les Etats qui se sont mis d'accord sur certaines dispositions concluront des arrangements obligatoires; que l'exécution de tels arrangements aura lieu par la législation nationale, et que si cette législation n'est pas suffisante, elle devra recevoir les compléments nécessaires. Il y a aussi lieu de prévoir la création d'un organe spécial pour la centralisation des renseignements à fournir, la publication régulière de données statistiques, et l'exécution des mesures préparatoires pour les conférences prévues au paragraphe 2 du programme. Il y a lieu de prévoir des conférences périodiques de délégués des gouvernements; ces conférences auront pour tâche principale de développer les arrangements convenus et de résoudre les questions qui auraient soulevé des difficultés ou contestations. »

² D'autre part, à cette époque, la doctrine dominante était contraire à toute atteinte portée à la souveraineté nationale. M. LEROY-BEAULIEU comptait au nombre des adversaires de toute réglementation internationale du travail. Il soulevait contre cette réglementation plusieurs objections, parmi lesquelles l'impossibilité d'établir un contrôle international sérieux en vue d'assurer l'exécution des conventions envisagées. Dans un article publié en 1889, dans l'*Economiste français*, voici comment il s'exprimait : « ... Un autre obstacle à cette législation, c'est qu'elle serait nécessairement illusoire, qu'elle conduirait à de constants conflits et que, si on la voulait rendre efficace, on serait amené à empiéter considérablement sur l'indépendance des peuples... Créera-t-on des contrôleurs internationaux? Des inspecteurs anglais, allemands ou suisses, viendront-ils visiter nos fabriques pour s'assurer que le travail n'y dépasse pas les heures fixées par la Conférence internationale ou bien les consuls des diverses puissances auront-ils des attributions à ce sujet? Il n'y a là rien d'analogue avec une convention monétaire, une convention postale... » (*Economiste français*, 4 mai 1889.) Dans un article publié en 1890 dans la *Revue du droit international et de législation comparée*, voici, d'ailleurs, comment M. G. ROLIN-JACQUEMYNS combattait l'idée du contrôle international proposée à Berlin : « L'objet du droit international est de garantir et non d'asservir la vie intérieure des Etats indépendants qui font partie de la grande communauté des nations. Chaque Etat a envers lui-même le devoir de ne pas compromettre son indépendance par des engagements qui autoriseraient l'intervention d'un pouvoir étranger dans les affaires de son ménage constitutionnel, administratif et social. » (T. XXII, 1890, p. 5.)

Ce dernier pays adoptait ainsi une attitude contraire à celle qu'il devait prendre par la suite, car, nous le verrons plus tard se mettre à la tête du mouvement tendant à l'adoption d'une procédure internationale de contrôle. Mais alors à Berlin, il manifesta une opposition complète à toute idée de contrôle.

Dès qu'eût été ouverte la discussion générale au sein de la quatrième Commission, la délégation britannique proposa d'écarter la formule présentée par la Suisse. Le chef de la délégation britannique, sir John Gorst, protesta formellement contre ces propositions, puis ajouta en termes exprès que : « Même si les hommes d'Etat de la Grande-Bretagne avaient la volonté de contracter des liens internationaux relativement à la réglementation du travail des fabriques, ils n'en auraient pas le pouvoir. Il leur est défendu de mettre leurs lois industrielles à la discrétion d'un pouvoir étranger ¹. » La proposition suisse fut donc écartée. La proposition qui servit comme base de discussion à la quatrième Commission fut celle de l'Allemagne.

Cette proposition était assez souple mais en même temps assez vague. Elle laissait la surveillance de l'exécution des conventions aux Etats eux-mêmes qui devaient créer un corps indépendant d'inspecteurs. Pour le reste, elle se contentait d'un échange de pièces, ainsi que de réunions groupant les délégués des Etats participants « afin de se communiquer réciproquement les observations que l'exécution des principes adoptés leur aura suggérées et afin de délibérer sur l'opportunité de les modifier ou de les compléter ».

Mais cette proposition, elle-même très anodine, souleva néanmoins des objections multiples, toujours formulées au nom de « la souveraineté nationale ».

Les délégués de l'Autriche et de la Suède demandèrent de bien préciser le point que voici : « La surveillance sur l'exécution des mesures prises pour réaliser les vœux de la Conférence est réservée exclusivement au gouvernement de l'Etat et nulle immixtion d'un pouvoir étranger n'est admise. » Pour l'échange de pièces, le délégué de la Belgique émit la crainte suivante : « L'obligation imposée à chaque gouvernement de communiquer aux autres les rapports des fonctionnaires chargés de la surveillance peut donner lieu à des inconvénients. Il préférerait prescrire seulement la

¹ Voir *Rapport* du Conseil fédéral à l'assemblée fédérale concernant la question de la réglementation internationale de la protection ouvrière et la Conférence de Berlin. Berne, 1890, pp. 66 et suiv., et 150 et suiv.

communication de ces rapports par extrait. » Après la discussion ¹, qui se traduisit par diverses retouches et atténuations apportées au texte allemand, la Conférence adopta une résolution rédigée, en définitive, sous la forme suivante :

I. Pour le cas où les gouvernements donneraient suite aux travaux de la Conférence, les dispositions suivantes se recommandent :

a) L'exécution des mesures prises dans chaque Etat sera surveillée par un nombre suffisant de fonctionnaires, spécialement qualifiés, nommés par le gouvernement du pays et indépendants des patrons aussi bien que des ouvriers;

b) Les rapports annuels de ces fonctionnaires, publiés par les gouvernements de divers pays, seront communiqués par chacun d'eux aux autres gouvernements;

c) Chacun de ces Etats procédera périodiquement et, autant que possible, dans une forme semblable, à des relevés statistiques quant aux questions visées dans les délibérations de la Conférence;

d) Les Etats participants échangeront entre eux ces relevés statistiques, ainsi que le texte des prescriptions émises par voie législative ou administrative et se rapportant aux questions visées dans les délibérations de la Conférence,

II. Il est désirable que les délibérations des Etats participants se renouvellent, afin que ceux-ci se communiquent réciproquement les observations que les suites données aux délibérations de la présente Conférence auront suggérées et afin d'examiner l'opportunité de les modifier et de les compléter.

Comme on le sait, la Conférence de Berlin ne parvint à formuler que de *pia desideria*. Les résultats de ses délibérations furent purement et simplement consignés dans un procès-verbal, sous forme de vœux à soumettre aux Etats participant à la Conférence.

Mais, bien que ces vœux ne se soient pas réalisés, il n'en est pas moins vrai qu'une nécessité avait été dès lors reconnue en principe et officiellement formulée : celle de contrôler l'application de la législation internationale du travail à titre de corollaire indispensable de toute réglementation dans ce domaine.

¹ La France s'abstint de prendre position à l'égard de toute disposition exécutoire. Son représentant, M. Jules Simon, fit la déclaration suivante : « Les instructions données à la délégation française lui interdisent d'adhérer à un vœu qui, directement ou indirectement, paraîtrait donner une force exécutoire immédiate aux autres vœux formulés par la Conférence : il se verra donc dans la nécessité de s'abstenir sur toutes les questions soumises à la quatrième commission. »

De ce point de vue, la Conférence de Berlin présente un certain intérêt, car c'est à cette occasion que les Etats furent appelés officiellement à envisager, pour la première fois, certaines « restrictions de leur souveraineté », en vue de surveiller mutuellement l'exécution de leurs engagements internationaux concernant le travail.

Les sanctions dans les traités bilatéraux de travail.

Dans cet ordre d'idées, le traité franco-italien du 15 avril 1904¹ est l'un des plus anciens et des plus typiques. Il comporte déjà un système de contrôle et de sanctions dont la base consiste dans l'organisation et le fonctionnement loyal d'une inspection du travail, ainsi que dans la publicité et l'échange d'informations.

L'article 4 du traité a trait au contrôle de l'application des engagements pris. Dans cet article, « le Gouvernement italien prend l'engagement de compléter l'organisation dans tout le royaume... d'un service d'inspection fonctionnant sous l'autorité de l'Etat et offrant, pour l'application des lois des garanties analogues à celles que présente le service de l'inspection du travail en France ». D'autre part, le même article stipule que les deux gouvernements s'engagent « à publier un rapport détaillé sur l'application des lois et règlements relatifs au travail des femmes et des enfants ». D'ailleurs, l'article 5 prévoit aussi la dénonciation du traité à titre de sanction².

Lorsque divers traités bilatéraux de travail règlent des questions d'égalité de traitement, l'on constate, de manière générale, qu'ils ont bien ils portent un certain intérêt au fonctionnement de l'inspection du travail, ou bien ils reconnaissent aux Etats contractants un droit de regard sur la façon dont le traité est appliqué.

La Conférence de Berne en 1905.

La « Conférence internationale pour la protection ouvrière », convoquée à Berne en 1905, fut saisie de deux projets de con-

¹ Ce traité avait pour objet de faciliter la jouissance de leurs épargnes aux nationaux des deux pays travaillant à l'étranger. Il leur ménageait aussi le bénéfice des assurances sociales. En outre, il tendait à garantir le maintien du niveau de protection en vigueur et concourir au progrès de la législation internationale du travail.

² « Art. 5. — Chacune des deux parties contractantes se réserve la faculté de dénoncer à toute époque la présente convention et les arrangements prévus à l'article premier en faisant connaître son intention d'avance, s'il y a lieu, de reconnaître que la législation relative au travail des femmes et des enfants n'a pas été respectée par l'autre partie, sur les points énoncés spécialement à l'article 4, alinéa 2, *faute d'une inspection suffisante, etc.* »

vention, préparés par la délégation suisse. Le premier concernait l'interdiction du travail de nuit pour les femmes employées dans l'industrie et contenait des clauses qui instituaient un système complet de contrôle. C'est l'inspection du travail qui devait être chargée de surveiller l'exécution de la convention. Le projet prévoyait aussi la publication et l'échange de rapports sur l'application¹. Le deuxième projet concernait la prohibition du phosphore blanc dans l'industrie des allumettes. Il contenait, lui aussi, l'esquisse d'un véritable contrôle mutuel exercé par les pays contractants, car il prévoyait une procédure de « plaintes » et d' « enquêtes »². En outre, dans le cas d'infraction aux dispositions régissant l'exportation des allumettes, les Etats s'engageaient à donner avis de l'infraction à l'un des gouvernements, lequel était alors chargé de recourir à la voie diplomatique pour notifier l'infraction commise aux divers Etats intéressés. Pour exercer cet office, l'on proposait de choisir la Suisse. Enfin, les deux projets prévoyaient la solution pacifique des différends portant sur la façon dont les clauses des conventions étaient appliquées³.

Comme lors de la Conférence de Berlin, les propositions suisses relatives au contrôle provoquèrent de nouveau une vive opposition.

Le représentant de l'Allemagne déclara expressément qu'il ne pourrait jamais accepter pareilles dispositions. Il ajouta à cette déclaration la remarque suivante : « Des dispositions de cette nature, qui touchent au contrôle, ne sont pas à leur place dans une convention internationale. » Le représentant de la Belgique se rallia entièrement à cet avis.

¹ « Art. 4. — Les Hautes Parties contractantes s'engagent, dans leurs pays respectifs, à confier à une autorité de surveillance le contrôle des dispositions de la présente convention ou à perfectionner l'inspection du travail existante, de manière qu'elle offre toute garantie pour la stricte observation de ces dispositions. Elles s'engagent à publier régulièrement des rapports sur l'exécution de la présente convention, et à les échanger entre elles. »

² Les Hautes Parties contractantes s'engagent à faire constater, d'un cas à l'autre, s'il y a eu infraction dans leurs pays respectifs aux prescriptions édictées par elles conformément aux dispositions de la présente convention. Elles s'engagent, en outre, dans le cas d'infraction manifeste à l'exportation des allumettes de phosphore jaune ou blanc par des ressortissants d'un Etat contractant, dans des pays qui ne sont pas placés sous le régime de la présente convention, à en faire communication au ... Celui-ci informera, par voie diplomatique, l'autre Etat contractant intéressé, qui s'engagera à établir une enquête et à communiquer ses résultats au ... pour être transmis à l'Etat qui a déposé la plainte. »

³ « Dans le cas où il s'élèverait des différends entre quelques-unes des Hautes Parties contractantes au sujet de l'interprétation ou de l'exécution de la présente convention, ils seront tranchés par voie d'arbitrage. »

Les représentants britanniques ne formulèrent aucune observation en faveur de l'une ou l'autre des thèses en présence, mais s'abstinrent à tous les votes en déclarant qu'ils n'avaient pas les pouvoirs nécessaires pour s'engager en pareilles matières par voie de convention internationale.

La délégation française comptait parmi ses membres MM. Millerand et Arthur Fontaine. C'est à elle qu'incomba le rôle d'appuyer les principes énoncés dans les projets suisses. Elle s'y employa en vain, de sorte qu'en définitive, la Conférence n'inséra dans les projets qu'elle prépara, aucune disposition relative au contrôle. Elle se borna à établir certaines bases d'entente sur les autres points que devaient comporter les conventions.

C'est seulement pour le projet de convention concernant le travail de nuit des femmes que la délégation française parvint à convaincre la Conférence de voter un simple vœu, proposé par M. Millerand et affectant la forme suivante : « Il est à désirer qu'une autorité de surveillance chargée de contrôler l'interdiction du travail de nuit des femmes soit instituée ou, s'il y a lieu, perfectionnée par chacune des parties contractantes, de manière qu'elle offre toute garantie pour la stricte observation de ses dispositions. Il est à désirer, en outre, que les divers Etats échangent entre eux, les rapports annuels de leurs inspecteurs ¹. »

La Conférence de Berne de 1906.

Quand le Gouvernement suisse avait communiqué aux Etats intéressés les propositions de la Conférence de 1905, il avait convoqué ces Etats pour 1906, à une Conférence diplomatique qui devait avoir pour objet de transformer en conventions les décisions prises par celle de 1905. Nous avons dit que l'attitude du Gouvernement britannique avait été, auparavant, plutôt défavorable à l'idée du contrôle. Mais, à partir de ce moment, elle changea complètement ². C'est lui qui, non seulement allait maintenant poser la question du contrôle, mais aussi, dans la suite, prendre la tête de tout le mouvement tendant à consolider ou à renforcer le même contrôle.

Dans sa réponse à la Suisse, le Gouvernement britannique

¹ A. MILLERAND : *La Conférence officielle de Berne*. Paris, 1905.

² Ce changement subit de l'orientation politique de la Grande-Bretagne s'explique par le fait que, dans l'intervalle des deux conférences, ce pays procéda à des élections parlementaires où une écrasante majorité se prononça en faveur du parti libéral.

acceptait l'invitation de participer à la nouvelle Conférence, puis déclarait qu'il était d'accord sur le principe d'une convention restreignant le travail de nuit des femmes, sous réserve, toutefois, de certaines conditions. Parmi ces dernières, la Grande-Bretagne stipule « que des garanties suffisantes soient données par les Etats signataires en vue d'une application rigoureuse des restrictions statuées par les conventions ». En outre, le Gouvernement britannique se demandait « s'il ne conviendrait pas de constituer un tribunal ou une commission qui puisse être saisi des cas dans lesquels serait alléguée une non-observation par tel Etat des règles acceptées »¹.

C'était une proposition hardie, pleine de gravité et complètement nouvelle, eu égard à l'état où en était parvenu le droit international ouvrier à cette époque. Un Etat proposait ainsi, officiellement, d'instituer un tribunal international. Dans son livre sur le droit international ouvrier, datant de 1913, M. Mahaim estime qu'il s'agissait d'« une sanction coercitive que ses plus chauds partisans n'avaient pas osé formuler »².

Dans l'histoire du contrôle international, les réserves britanniques indiquées ci-dessus marquent nettement une étape. Dès ce moment, en effet, l'on peut dire que se trouvait mis sur le tapis, le grave problème du contrôle et des sanctions relatives aux conventions de travail, et ce de manière officielle, définie et décisive.

La délégation britannique ne se borna pas simplement à formuler ces réserves. Elle saisit, en outre, la Conférence de Berne de propositions précises qui présentent le plus grand intérêt pour notre sujet.

Voici, entre autres, les points principaux qui, dans ces propositions, visent l'institution d'un organisme permanent de contrôle.

« Les Hautes Parties contractantes se communiqueront par la voie diplomatique, les lois et règlements sur la matière de la présente convention qui sont, ou seront, en vigueur dans les pays, ainsi que les rapports périodiques concernant leur application.

« Les Hautes Parties contractantes conviennent de créer une commission chargée de surveiller l'exécution des dispositions de la présente convention. Cette commission sera composée de délégués de divers Etats contractants. La commission aura pour

¹ *Actes de la Conférence diplomatique pour la protection ouvrière réunie à Berne du 17 au 26 septembre 1906*. Berne, 1906, pp. 25-26.

² MAHAIM : *Droit international ouvrier*, p. 249.

mission d'émettre un avis sur les questions litigieuses et les plaintes qui lui seront soumises.

» Elle n'aura qu'une mission de constatation et d'examen. Elle fera sur toutes les questions et plaintes, qui lui seront soumises, un rapport qui sera communiqué aux Etats intéressés. En dernier ressort, une question en litige sera, sur la demande d'une des Hautes Parties contractantes, soumise à l'arbitrage »¹.

L'on peut immédiatement se rendre compte que les grandes lignes du régime en vigueur actuellement, se trouvent déjà en germe dans la proposition anglaise ci-dessus² : Publicité des mesures exécutoires prises par les Etats. Rapports périodiques sur l'application des conventions par chaque Etat. Contrôle mutuel. Création d'une commission permanente chargée de surveiller l'exécution des conventions. Examen par la commission permanente, des questions litigieuses et des plaintes. Solutions des différends éventuels par l'arbitrage. Il ne faut d'ailleurs pas s'étonner de trouver déjà, dans ces propositions britanniques, les traits principaux du présent régime, car, en 1919, les dispositions actuelles de la Constitution au sujet du contrôle furent empruntées à un plan élaboré par le service d'information du ministère du Travail britannique. Quoi qu'il en soit, c'est dès 1906 que nous voyons, pour la première fois, s'esquisser le système actuel.

Les propositions anglaises soulevèrent immédiatement de vives objections de la part de plusieurs délégués.

Comme en 1890, l'argument éternel de la « souveraineté nationale » se dressa de nouveau dans toute sa force. Les termes employés dans le projet anglais, termes tels que : « surveiller » l'exécution de la convention, recevoir des « plaintes », se heurtèrent à des explosions de susceptibilité et à de vives objections de la part de plusieurs Etats.

Pourtant la proposition anglaise retint longuement l'attention de la Conférence. Le chef de la délégation britannique, sir Herbert Samuel, employa toute son habileté et toute son éloquence à démontrer la valeur et l'opportunité des propositions anglaises. Ses interventions sont extrêmement intéressantes du point de vue

¹ Cette proposition était inspirée par la convention des sucres du 5 mars 1902, qui prévoyait l'institution d'une commission internationale avec certains droits d'enquête.

² Voir MAHAÏM : *L'Organisation permanente du travail*, p. 85. Du même auteur : *Le droit international ouvrier*, pp. 277 et suiv.

qui nous préoccupe ¹. S'efforçant de préciser les attributions de la Commission permanente de surveillance, l'orateur aborda tous les aspects importants sous lesquels se présente l'application des conventions du travail. Il démontra éloquemment la nécessité d'un contrôle international, en vue « d'une entente bien réelle et efficace ».

Il formula en termes vigoureux la conception selon laquelle, en matière de protection ouvrière, l'existence des textes législatifs ne suffit pas et que le facteur capital, en pareil cas, c'est l'application pratique. Pour la première fois s'exprimait officiellement, à l'adresse des Etats contractants, cette sorte de défiance qui est, pour ainsi dire, inhérente au fait de vouloir réglementer, dans l'ordre international, le régime de travail.

¹ Voici quelques passages des intéressants discours prononcés par Sir Herbert Samuel à la séance du 18 septembre 1890 : « ... La présente convention a pour but d'assurer aux pays qui pourront s'entendre pour interdire le travail de nuit des femmes, la certitude qu'ils ne se trouveront pas dans une position désavantageuse vis-à-vis de leurs voisins au point de vue économique. Mais cette certitude ne se réalisera pas si, dans quelques Etats contractants, l'interdiction s'effectue par voie législative seulement et sans la mise en vigueur de mesures administratives. Maintes fois il est arrivé dans l'histoire de tous les pays que des lois, conçues en termes assez libéraux, sont restées partiellement, sinon entièrement, inefficaces. Je pourrais vous citer des cas où des lois votées par le Parlement britannique sont restées lettre morte parce que l'exécution en était confiée aux autorités locales qui, souvent, ne se sont pas souciées de mettre les dispositions de la loi à exécution. La question du travail de nuit, je m'empresse de l'ajouter, ne rentre pas dans cette catégorie. Si, dans le cas actuel, de telles conséquences venaient à se produire dans l'un ou l'autre pays, nous manquerions le but que nous visons, et l'on trouverait que les conventions internationales conclues pour régler les questions ouvrières ne servent qu'à donner lieu à des expressions de bienveillance qui ont peu de valeur effective... »

Au cours de la même séance et dans une autre réplique, il disait notamment : « Il est possible que la convention soit signée, que des lois soient adoptées, mais il se peut aussi que dans le domaine de l'application des textes légaux, il ne se réalise pas grand'chose. Le but d'une telle convention, c'est-à-dire la suppression de la concurrence illicite, serait manqué. Ainsi, il nous paraît nécessaire d'obtenir la certitude que les dispositions de la convention seront strictement observées et de préciser la procédure réglant les questions qui en peuvent résulter. Le Gouvernement de Sa Majesté britannique a examiné soigneusement de quels moyens on se servirait. Est-ce que des questions pareilles doivent donner lieu à une correspondance diplomatique qui serait peut-être longue et n'aboutirait probablement à aucun résultat? Est-ce qu'on doit avoir recours à l'arbitrage international pour régler un différend sur une question probablement de détail? Est-ce qu'une conférence de diplomates doit se réunir pour discuter des difficultés de peu d'importance par les mêmes moyens dont les puissances se serviraient pour arriver à de nouveaux accords importants? Nous sommes d'avis qu'un moyen quelconque est nécessaire mais qu'aucun de ceux-là n'est satisfaisant, et nous proposons, dans l'article que nous avons l'honneur de vous soumettre, que, pour atteindre le but désiré, une commission soit formée qui serait permanente dans sa constitution, mais dont les réunions seraient intermittentes. »

Les discours de Sir Herbert Samuel contiennent un plaidoyer complet en faveur du contrôle international. C'est d'ailleurs autour de cette argumentation qu'ont toujours gravité les exposés de tous les partisans du contrôle international en matière ouvrière.

Contre la thèse britannique s'éleva avec rigueur et intransigeance le chef de la délégation allemande, M. de Bülow, qui voyait dans la création de la commission proposée par les Anglais une restriction inadmissible de la souveraineté nationale. Il déclarait, en outre, qu'une commission de ce genre risquerait de contrecarrer les mesures législatives et administratives prises par différents Etats. Il redoutait que cette commission finît par se transformer en un véritable tribunal. Appelée à procéder à des enquêtes, elle s'immiscerait dans un domaine qui relève de l'autonomie de chaque Etat.

A cette manière de voir se rallièrent aussi d'autres délégués, notamment celui de la Belgique.

La délégation française, elle, était favorable, en principe, à la création d'un organe permanent de contrôle. S'efforçant d'aboutir à un accord à ce sujet, elle présenta en vain des formules conciliantes. En vain, elle soumit une proposition moins radicale que le projet britannique, proposition où les termes « surveiller » et « plaintes » étaient supprimés et où la commission préconisée par les Anglais était transformée en un organe simplement consultatif, l'arbitrage obligatoire étant exclu.

Suivi toujours par quelques autres délégués, le représentant de l'Allemagne opposa de nouveau le refus le plus formel à ce compromis. « La proposition concernant une commission permanente, a-t-il dit, demeure inacceptable pour le Gouvernement allemand, quelle que soit la forme de cette proposition et quelles que soient les modifications et atténuations qu'on y apporte. »

Les propositions anglaise et française furent donc écartées toutes deux, car elles ne réussirent pas à obtenir l'assentiment de tous les Etats.

L'on finit néanmoins, par insérer dans chacune des deux conventions adoptées, un article relatif au contrôle à exercer sur leur application. Afin de prendre en considération le respect dû à « la souveraineté des Etats » cet article établissait un système de surveillance indirecte. Le système ainsi adopté était analogue à celui que visait le desideratum de la Conférence de Berlin, prévu par la convention franco-italienne et qu'indiquait le vœu adopté,

en 1905, à ce sujet, par la Conférence de Berne, comme nous l'avons vu. Voici comment cet article est conçu :

«A chacun des Etats contractants incombe le soin de prendre les mesures administratives qui seraient nécessaires pour assurer sur son territoire la stricte exécution des dispositions de la présente convention. Les gouvernements se communiqueront par la voie diplomatique, les lois et règlements sur la matière de la présente convention, qui sont ou seront en vigueur dans leurs pays, ainsi que les rapports périodiques concernant l'application de ces lois et règlements ¹. »

La seule mesure de contrôle adoptée par la Conférence de Berne de 1906 consistait ainsi dans la communication réciproque, entre Etats, des lois et règlements pris pour exécuter les conventions, ainsi que dans l'échange des rapports périodiques sur cette exécution. La Conférence ne prévoyait d'ailleurs aucun engagement, quant à la nature des mesures administratives à prendre. Les Etats contractants demeuraient libres d'adopter des mesures de telle nature qu'il leur conviendrait. Les textes votés ne faisaient même pas allusion à l'organisation et au perfectionnement de l'inspection du travail, alors que les vœux de 1890 et de 1905 mentionnaient déjà ces sujets. Ce manque de précision quant aux mesures d'exécution rendait encore plus illusoire une surveillance mutuelle, étant donné que les mesures prises pouvaient varier d'un pays à l'autre.

Pourtant — toujours sur les instances de la délégation française —, les représentants de dix des pays participants adoptèrent un vœu relatif à l'arbitrage et à l'institution d'une commission de contrôle ². Mais la rédaction de ce vœu s'éloignait sérieusement de la proposition anglaise; il préconisait, en effet, une commission

¹ Cet article porte le n° 5 dans la convention sur l'interdiction du travail de nuit des femmes et le n° 2 dans la convention sur l'interdiction de l'emploi du phosphore blanc dans l'industrie des allumettes.

² « Les délégués de ... émettent le vœu que les diverses questions ayant trait à ladite convention... puissent être soumises à l'appréciation d'une commission... Cette commission aurait une mission purement consultative. En aucun cas elle ne pourrait se livrer à aucune enquête, ni s'immiscer en quoi que ce soit dans les actes administratifs ou autres des Etats... Il serait entendu que les Etats contractants se réserveraient la faculté de soumettre à l'arbitrage, conformément à l'article 16 de la Convention de La Haye, les questions que soulèverait la convention en date de ce jour, même si elles avaient été l'objet d'un avis de la Commission... Ce vœu serait transformé en convention par les Etats contractants, à la diligence du Gouvernement suisse, dès qu'il aurait reçu l'adhésion de tous les Etats signataires de la convention. »

purement consultative se réunissant irrégulièrement et seulement sur la demande de l'un des Etats contractants. En outre, ses attributions étaient très restreintes.

Ainsi donc, en résumé, deux conventions générales du travail furent conclues à Berne le 22 septembre 1906, et c'est par ces conventions que fut inaugurée la législation internationale du travail. Mais, sauf le faible contrôle indirect qu'elles prévoyaient, elles se ramenaient à établir un simple échange de pièces sans contenir, au surplus, aucune clause instituant des sanctions ¹.

L'Association internationale pour la protection légale des travailleurs.

On sait quelle contribution énorme l'Association internationale pour la protection légale des travailleurs a apportée, soit à la conclusion de divers traités bilatéraux de travail, soit à la préparation des travaux des deux Conférences internationales de Berne ².

Dans la création et l'avancement de la législation internationale du travail, cette association a joué un rôle primordial; elle s'est donc préoccupée aussi, et tout naturellement, d'étudier comment il fallait appliquer la législation destinée à protéger le travail. C'est ainsi qu'au cours de ses recherches et dans les débats tenus lors de ses réunions, elle a souvent été amenée à s'occuper de l'inspection du travail.

Plus spécialement intéressante est la décision prise en 1906 à ce sujet par l'Association, au cours de la quatrième assemblée générale de son comité, assemblée tenue à Genève.

Elle se réunit sitôt la Conférence de Berne close et étudia, elle aussi, le contrôle relatif à l'application des lois ouvrières. Au sein de cette Commission, l'état des esprits était naturellement tout différent de celui qui existait à Berne. Si la proposition britannique au sujet du contrôle avait échoué bruyamment à Berne, l'Association pour la protection légale des travailleurs décida, à la même époque, à Genève, d'instituer une sorte de contrôle officieux pour l'application de la législation régissant le travail. L'une des réso-

¹ D'ailleurs, aucune obligation explicite ou implicite ne fut assumée à Berne par les Etats qui adoptèrent les conventions. Les engagements pris n'étaient pas de caractère juridique, mais seulement moral. Il appartenait à chaque Etat d'adopter les mesures qu'il jugerait nécessaires pour appliquer les conventions. Les textes adoptés ne prévoyaient même pas l'obligation, pour les pays contractants, de ratifier les conventions, voire même de saisir de ces conventions leurs parlements respectifs.

² E. MAHAÏM : *Le droit international ouvrier*, 1913, pp. 210-218.

lutions ¹ adoptées par cette assemblée invitait, en effet, les groupes nationaux de l'Association à fournir au Bureau de celle-ci des renseignements sur les mesures prises dans les différents pays « pour assurer et contrôler l'exécution de la législation du travail ». Ces renseignements devaient être donnés d'après un questionnaire préparé par le Bureau, qui, une fois en possession des renseignements demandés, était chargé de dresser un rapport comparatif sur la manière dont la législation ouvrière était appliquée dans chaque pays ².

Comme on le voit, il s'agit d'une sorte de contrôle officieux appelé à suppléer, dans une certaine mesure, à celui qui avait été préconisé à Berne, mais sans rencontrer aucun succès. Ce contrôle officieux ne donna d'ailleurs pas de résultats effectifs. L'Office international du Travail se fonda néanmoins sur les renseignements fournis par les sections nationales, pour rédiger le « Premier rapport comparatif sur l'application des lois ouvrières », publié en 1910.

La Conférence de Berne de 1913.

La Conférence internationale, réunie à Berne, en 1913, n'aborda pas la question épineuse du contrôle, car elle tint compte des difficultés soulevées à ce sujet au cours des conférences antérieures. Elle n'avait, en outre, qu'un caractère purement technique et préparatoire aussi se borna-t-elle à préparer des textes de conventions.

Les revendications ouvrières pendant la guerre.

On sait quelle activité énorme le prolétariat organisé déploya durant la guerre en faveur de la législation internationale du travail; l'on sait aussi quel rôle important le mouvement syndical international joua dans la création de l'Organisation internationale du Travail.

Pendant la guerre, la classe ouvrière revendiqua l'insertion, dans le futur traité de paix, de clauses relatives au travail. Aussi,

¹ Compte rendu de la 4^{me} assemblée générale du Comité de l'Association internationale pour la protection légale des travailleurs. Paris, 1907, p. 159.

² Le contenu de ce questionnaire était réparti entre cinq titres différents. I. Application générale de la loi. II. Fonctionnaires de l'inspection du travail, nombre, organisation et mode de procéder. III. Collaboration des ouvriers au contrôle de l'application des lois réglementant le travail. IV. Contrôle général de l'application. V. Réforme de l'inspection du travail.

dans presque toutes les résolutions adoptées par les divers congrès, tenus à partir de 1916, trouvons-nous des vœux consacrés à la question du contrôle relatif à l'application de la législation ouvrière¹. Ainsi, en 1916, la Conférence de Leeds préconisa des mesures de ce genre qu'elle formula sous la rubrique « Contrôle et statistique » de la résolution adoptée par elle. Ces mesures sont notamment les suivantes² :

1^o Contrôle national et rapports annuels des Etats :

a) Les divers pays devront tâcher de créer ou de compléter un service d'inspection du travail, chargé de contrôler l'application des lois ouvrières et notamment des lois prévues par les conventions internationales. Les organisations ouvrières participeront activement à ce contrôle;

b) Les gouvernements se communiqueront réciproquement les lois et règlements de travail qui, en vertu de clauses internationales, sont en vigueur dans leurs pays respectifs, ainsi que les rapports annuels concernant l'application de ces lois et règlements.

2^o Création d'une commission internationale qui, entre autres attributions, aurait pour tâche :

a) De surveiller les clauses du traité relatives au travail et
b) d'émettre un avis sur toutes les questions et plaintes qui lui seraient soumises.

Son avis devrait être transmis à tous les intéressés. En dernier ressort, une question en litige devrait, sur la demande d'une des parties, être soumise au tribunal international d'arbitrage. En 1917, la Conférence de Stockholm fit sienne cette résolution. Enfin, en 1919, la Conférence syndicaliste de Berne s'appuya aussi sur les décisions de la Conférence de Leeds et réclama, en outre, pour les syndicats professionnels, le droit d'agir parallèlement à l'inspection du travail, afin de contrôler l'application des lois ouvrières. La Conférence de Berne demandait également la création d'une commission internationale permanente ayant pour but de perfectionner la législation internationale du travail. Cette commission devait, en même temps, posséder le pouvoir de prendre des résolutions ayant force de loi internationale.

¹ Albert VABRE : *Le droit international du travail*. Paris, 1923, pp. 76 et suiv.

² *Bulletin de l'Office international du Travail*, 1916, p. 309.

La Conférence de la paix de 1919.

C'est la Commission de législation internationale du travail qui, en 1919, élaborait le texte définitif de la Constitution. On sait que cette Commission avait pris, pour base de discussion, un projet établi par la délégation anglaise et qui avait été soumis, auparavant, à l'examen des organisations professionnelles de Grande-Bretagne¹.

Le projet dont il s'agit prévoyait la création d'une institution permanente chargée d'élaborer, au moyen de conventions internationales, une législation internationale du travail. Il prévoyait déjà l'institution prévue d'un ensemble de mesures coerci-

¹ Voici le texte des propositions britanniques concernant le contrôle :

« 21. Les Hautes Parties contractantes s'engagent à soumettre un rapport annuel au Bureau international du Travail au sujet de leurs mesures pour la mise en exécution des conventions acceptées par elles-mêmes. Ces rapports seront rédigés selon la forme prescrite par l'organe administratif, et contiendront tous les détails réclamés par ce dernier. Le Directeur du Bureau international du Travail en soumettra un résumé à la prochaine séance de la Conférence.

« 22. Tout avis transmis au Bureau international du Travail de la non-exécution dans son territoire des stipulations d'une convention acceptée par une des Hautes Parties contractantes, pourra être soumis par l'organe administratif à l'Etat en question, en l'invitant à lui faire parvenir des explications à ce sujet.

« 23. Dans le cas où cette explication ne serait pas soumise dans un délai raisonnable ou serait jugée insuffisante par l'organe administratif, ce dernier pourrait publier l'avis de non-exécution et toute réponse reçue à son égard.

« 24. Chacune des Hautes Parties contractantes pourra déposer plainte au Bureau international du Travail contre toute autre Haute Partie contractante qui, à son avis, n'assurerait pas d'une manière satisfaisante la mise en exécution d'une convention quelconque. S'il le juge nécessaire, l'organe administratif pourra donner avis à l'Etat délinquant de la manière exposée à l'article 22, avant de faire parvenir la plainte reçue au Comité d'enquête.

« L'organe administratif demandera la nomination d'un Comité d'enquête pour examiner la question, s'il ne juge pas nécessaire de soumettre la plainte à l'Etat délinquant, ou bien si, après sa réception, cet Etat ne soumettait pas dans un délai raisonnable une explication jugée satisfaisante par l'Etat portant plainte.

« 25. Ce Comité d'enquête sera constitué de la façon suivante : Dans les six mois suivant la mise en vigueur de la présente convention, trois personnes possédant de bonnes expériences techniques et industrielles — dont la première représentera les employeurs et la seconde les travailleurs, la troisième étant indépendante — seront désignées par les Hautes Parties contractantes pour former une liste de roulement, dans laquelle se choisiront les membres du Comité d'enquête.

« Sur la demande de l'organe administratif, le Chancelier de la Société des Nations désignera trois personnes (l'une représentant les employeurs, l'autre les travailleurs, et la troisième étant une personne indépendante), pour former le Comité d'enquête. Il nommera une de ces trois personnes président dudit comité.

« Aucune personne désignée par un Etat quelconque intéressé à la plainte ne pourra devenir membre de ce comité.

« 26. Les Hautes Parties contractantes directement, indirectement, ou non

tives ayant pour but d'assurer, grâce à un système complet de garanties, la réforme envisagée.

Dans le projet britannique, douze articles, numérotés de 21 à 28 et de 29 à 33, étaient spécialement consacrés à la procédure régissant le contrôle relatif tant à l'application des conventions qu'à celle des sanctions à prendre contre les Etats qui auraient manqué à leurs engagements. Comme nous l'avons vu, à Berlin et à Berne, le principe du contrôle avait beaucoup souffert, mais à la Commission de Paris il ne rencontra plus aucune opposition.

Après tant d'objections et tant de réserves formulées en termes plus ou moins identiques au cours de toutes les conférences diplomatiques précédentes, l'on aurait pu s'attendre à ce que dussent

intéressées au sujet d'une revendication quelconque visée à l'article 24, s'engager à mettre à la disposition du Comité d'enquête tous les détails qu'elles possèdent à ce sujet.

« 27. Après un examen approfondi de cette revendication, le Comité d'enquête dressera un rapport contenant sa décision à l'égard de tous faits permettant de trancher le différend, et ses recommandations à l'égard des démarches à prendre au sujet de la revendication, en fixant le délai dans lequel ces démarches doivent avoir lieu.

« Ce rapport indiquera également toutes mesures contre le commerce de l'Etat délinquant qu'il juge être convenables et qui pourront être adoptées par d'autres Etats.

« 28. Le Chancelier de la Société des Nations fera parvenir à chacun des Etats intéressés ce rapport du Comité d'enquête, et veillera à sa publication.

« Chacun desdits Etats doit signifier au Chancelier de la Société, dans le délai maximum d'un mois, s'il désire ou ne désire pas accepter les recommandations du rapport du Comité; et, au cas négatif, s'il désire soumettre la plainte à la décision d'un tribunal international.

« Jusqu'à la création d'un tribunal permanent de justice internationale, le tribunal international dont il est question à cet article sera un tribunal d'arbitrage choisi par le Chancelier de la Société des Nations parmi les membres du tribunal permanent créé par la convention pour le règlement à l'amiable des différends internationaux.

« 30. La décision du tribunal international au sujet d'une revendication quelconque sera sans appel.

« 31. Le tribunal international aura compétence pour confirmer, modifier ou casser toutes décisions ou recommandations du Comité d'enquête, annonçant chaque fois toutes mesures contre le commerce d'un Etat délinquant qu'il juge être convenables et qui pourront être adoptées par d'autres Etats.

« 32. Si un Etat quelconque ne donne pas suite aux recommandations contenues au rapport soumis par le Comité d'enquête, ou promulguées par la décision du tribunal international, tout autre Etat pourra adopter contre le commerce dudit Etat toutes mesures jugées convenables par le rapport du Comité ou la décision du tribunal.

« 33. L'Etat délinquant pourra, à toute heure, annoncer à l'organe administratif qu'il a obéi aux recommandations du Comité d'enquête ou du tribunal en le priant de demander à la Chancellerie de la Société de convoquer un Comité d'enquête pour vérifier sa déclaration. Dans ce cas, les stipulations des articles 25, 26, 27, 28, 30 et 31 seront mises en vigueur; et, si le rapport du Comité d'enquête ou la décision du tribunal international donne raison à l'Etat délinquant, les autres Etats cesseront les mesures prises contre le commerce dudit Etat. »

se manifester, à Paris, tout au moins certains vestiges de ces vieilles et habituelles appréhensions. Il n'en fut rien, au contraire. Sans rencontrer d'obstacles, la Commission de législation internationale du travail adopta le principe de l'institution d'un contrôle international destiné à surveiller l'application des conventions. Aucune opposition ne se manifesta contre ce contrôle, au cours de la discussion générale.

A Paris, l'on n'entendit pas invoquer, sur ce point, les multiples susceptibilités de divers gouvernements en matière de « souveraineté nationale », ces susceptibilités qui se faisaient jour auparavant, dès que l'on proposait un système quelconque de contrôle, même le plus léger, et consistât-il seulement à échanger des documents. L'on ne vit point se dresser avec ensemble les objections trop connues qui avaient servi, jusqu'ici, de prétexte pour mettre en échec tous les efforts antérieurement déployés dans le domaine du contrôle.

Toutes les objections et réserves formulées à Paris ne portèrent que sur la forme ou le fonctionnement de la procédure à créer. La Commission ne se préoccupa guère de l'idée de contrôle considérée en tant que principe. Ayant admis le texte britannique comme base de discussion, elle entama aussitôt l'examen du texte anglais, article par article.

Les dispositions concernant le contrôle préoccupèrent, d'ailleurs, relativement peu la Commission, beaucoup moins, certes, que divers autres points du projet britannique. C'est ainsi que les douze articles 21 à 28 et 30 à 33 passèrent sous les chiffres 22 à 29 et 31 à 34 dans la Constitution, où ils se retrouvent presque identiques à eux-mêmes, sauf quelques retouches d'importance plutôt secondaire, car elles revêtent un caractère accessoire ou de pure forme¹.

¹ La Commission examina et approuva les articles en question au cours de quatre séances : 19 février 1919, article 22 ; 21 février 1919, articles 23 et 24 ; 24 février 1919, articles 25, 26, 27, 28 et 29 ; 26 février 1919, articles 31, 32, 33 et 34. Dans ses séances des 13 et 19 mars 1919, elle examina aussi quelques amendements portant sur les articles 25, 28 et 33. L'article 22 fut adopté sans discussion ; il concerne les rapports annuels sur l'application des conventions. L'article 23, concernant les réclamations, fut qualifié d'un peu large ou considéré comme manquant d'élasticité. Les délégués belges, MM. Mahaim et Vandervelde, présentèrent deux amendements tendant à préciser que le droit de réclamation appartenait aux organisations professionnelles. La Commission adopta cet article mais en acceptant un amendement transactionnel présenté par le délégué français, M. Arthur Fontaine. La Commission adopta sans discussion l'article 24, concernant la publication éventuelle de la réclamation par le Conseil d'administration. Sur l'article 25

Les dispositions qui provoquèrent au sein de la Commission spéciale une discussion un peu plus étendue, furent celles qui concernent la procédure de réclamation et de plaintes, ainsi

concernant les plaintes, il y eut un échange de vues un peu plus étendu. Trois amendements furent même présentés. La Commission adopta finalement l'amendement présenté par M. Vandervelde, et qui reconnaissait au Conseil d'administration le droit d'engager la procédure d'enquête soit d'office, soit sur la plainte d'un délégué à la Conférence. L'article 26 concernant la Commission d'enquête fut adopté avec un amendement de M. Mahaim relatif à la vérification des titres des membres de la Commission d'enquête. Un amendement de Sir Malcolm Delevingne fut également accepté. L'article 27 fut adopté sans discussion. Il a trait à l'obligation incombant aux Etats de faciliter l'œuvre de la Commission d'enquête. L'article qui provoqua une longue discussion fut l'article 28, concernant les attributions de la Commission d'enquête et plus spécialement les sanctions. Dès le début, M. Robinson, délégué des États-Unis, avait proposé de surseoir au vote. A quoi s'opposa avec force M. Jouhaux, demandant que la Commission statuât sans délai sur cet article. Il ajouta même la remarque suivante : « Il est d'une importance capitale que des sanctions soient prévues, faute de quoi tous les efforts tendant à l'unification de la législation du travail seront vains. » Un intéressant échange de vues eut lieu au sujet de cet article entre Sir Malcolm Delevingne et MM. Arthur Fontaine et Mahaim. Cet article fut adopté, après modification consistant en un amendement présenté par M. Vandervelde et qui tendait à préciser la nature des sanctions. L'article 29 concernait la suite à donner aux recommandations de la Commission d'enquête et le droit pour les Etats de soumettre leurs différends à la Cour permanente de Justice internationale. Il fut adopté, mais sous forme d'une nouvelle rédaction proposée par le délégué anglais, M. Barnes. L'article 31 disposait que les décisions de la Cour permanente de Justice internationale étaient sans appel. Adopté sans discussion. L'article 32 prescrivait le droit pour la Cour de fixer les sanctions. Adopté après échange de vues entre MM. Barnes, Vandervelde et Arthur Fontaine. L'article 33 accordait aux Etats le droit d'appliquer, ou non, des sanctions contre un Etat reconnu délinquant. Un amendement présenté par M. Arthur Fontaine tendait à faire de cette latitude une obligation, en imposant aux Etats le devoir d'appliquer les sanctions, une fois qu'elles seraient décidées. Cet amendement provoqua une discussion, surtout de la part du délégué des États-Unis, M. Robinson. La délégation française retira finalement son amendement, après quoi l'article 33 fut adopté sans modification. Enfin, l'article 34 fut adopté sans discussion; il concernait la procédure à suivre pour l'arrêté de sanctions.

Il convient pourtant de présenter ici une remarque. La délégation américaine avait saisi la Commission d'un contre-projet où figurait un article destiné à remplacer les articles 25 à 34 du projet britannique, articles concernant les plaintes et les sanctions. La proposition américaine affaiblissait essentiellement l'efficacité de la procédure de contrôle et la faisait dépendre, tout entière, de plaintes adressées au Conseil de la Société des Nations et de sanctions prononcées par ce dernier. Mais, après diverses discussions et transactions, la délégation américaine abandonna son amendement.

Un autre projet qui provoqua un débat, c'est la proposition d'insérer dans l'article 41 le principe selon lequel les divers Etats devraient organiser un service approprié d'inspection. Quelques délégués estimaient que ce principe ne devrait pas figurer dans le traité de paix. Il fut néanmoins adopté finalement à la majorité, surtout grâce à l'insistance de M. Arthur Fontaine, dont nous reproduisons ici l'opinion : « Il est inutile d'adopter un programme de législation internationale du travail s'il n'y a aucun organe chargé d'en surveiller l'application. Ce serait au détriment des Etats qui appliqueraient loyalement cette législation. » La Commission de législation internationale du

que les clauses relatives aux sanctions. La délégation française s'efforça d'apporter plus de précision à ces clauses. Mais ses

travail accompagna son texte d'un long rapport. Voici quels sont ses commentaires sur les dispositions se rapportant au contrôle.

2. — *Sanctions* (articles 22 à 34).

« Ces articles prévoient des dispositions permettant d'imposer des sanctions d'ordre économique à tout Etat qui négligerait de s'acquitter des obligations découlant de l'article 19, ou qui n'assumerait pas l'exécution d'une convention qu'il a ratifiée. Ces dispositions peuvent être résumées comme suit : Une organisation professionnelle ouvrière ou patronale peut adresser une réclamation au Bureau international du Travail. Le Conseil d'administration de ce dernier peut, s'il l'estime convenable, la transmettre à l'Etat mis en cause en l'invitant à fournir ses observations (article 23). S'il ne reçoit aucune réponse satisfaisante, le Conseil d'administration peut rendre publique la correspondance échangée (article 24), ce qui, dans la plupart des cas, agira sur l'opinion publique d'une façon suffisamment efficace pour que la plainte reçoive satisfaction. Le Conseil d'administration peut également, soit de sa propre initiative, soit au reçu d'une plainte émanant d'un gouvernement ou d'un délégué à la Conférence, demander au Secrétaire général de la Société des Nations la nomination d'une commission d'enquête. En vue d'entreprendre des enquêtes, chacune des Hautes Parties contractantes s'engage à désigner un patron, un ouvrier, et une personnalité indépendante; chaque commission comprendra une personne choisie dans chacune de ces trois catégories (articles 25 et 26). La Commission rédigera un rapport consignait ses constatations, recommandera les mesures qu'elle considère convenables pour donner satisfaction à la plainte et indiquera, le cas échéant, les sanctions d'ordre économique qu'il y aurait lieu d'adopter si satisfaction n'était pas donnée (article 28). L'Etat incriminé peut interjeter appel devant la Cour permanente de Justice internationale de la Société des Nations, qui pourra reviser les conclusions de la Commission (articles 29 à 32). Si l'Etat incriminé ne se conforme pas dans le délai prescrit aux recommandations de la Commission d'enquête ou, le cas échéant, de la Cour permanente, les autres Etats pourront lui appliquer les sanctions d'ordre économique déclarées applicables en l'espèce (article 33). On remarquera que la procédure exposée ci-dessus a été soigneusement élaborée en vue d'éviter l'application de sanctions, excepté en dernier lieu lorsqu'un Etat s'est refusé d'une manière flagrante et persistante à remplir les obligations que lui impose une convention. Il est hors de doute qu'il sera rarement nécessaire, sinon jamais, d'appliquer ces dispositions; la Commission estime toutefois que leur simple existence présente une importance capitale pour la bonne réussite du projet. Dans certains pays, les représentants des classes ouvrières ont insisté auprès de leurs délégués pour faire adopter des sanctions plus rigoureuses. La Commission, tout en considérant qu'à la longue il sera préférable, et en même temps plus efficace, de faire appel à l'opinion publique internationale plutôt qu'aux mesures d'ordre économique, n'en estime pas moins qu'il convient d'envisager, en dernier ressort, l'application de cette dernière pénalité. Si l'on supprimait toute forme de sanction, l'efficacité du projet et, ce qui est presque aussi important, la foi en cette efficacité, seraient fermement ébranlés. »

La Conférence des préliminaires de paix transmet le texte de la Commission à un comité de rédaction en l'autorisant à modifier le projet « pour le rendre conforme au pacte de la Société des Nations quant à la composition des assemblées et quant aux règles d'admission des Etats ». Ce comité apporta au texte quelques retouches de rédaction. Une des plus caractéristiques est celle qui intéresse l'article 25, où les mots « Etat délinquant » ont été remplacés par les mots « Etat mis en cause ».

En résumé, l'on peut dire que les lignes générales du projet britannique étaient sorties victorieuses de toutes les discussions.

initiatives se heurtèrent surtout aux hésitations des délégués des Etats-Unis, qui craignaient que des engagements excessifs pussent rendre impossible au Sénat américain de ratifier la partie des traités relative au travail.

En parcourant les comptes rendus de la Commission de Paris, l'on en retire l'impression que les auteurs de la Constitution évitèrent d'approfondir ces graves sujets. Ils se résignèrent à formuler des commentaires sur chaque article, commentaires habituels aux corps délibérants et qui aident à saisir plus tard le sens de certaines dispositions équivoques. Ils cherchèrent toujours à s'entendre sans s'arrêter longtemps sur des questions importantes appelées à prendre plus tard du développement et à jouer un rôle très considérable. Il est d'ailleurs naturel qu'ils n'aient pu soupçonner la portée exacte de dispositions qui entraient alors pour la première fois dans le droit des gens. C'est ainsi que l'adoption de formules transactionnelles permit d'écarter toutes les oppositions et divergences d'avis.

Un autre point particulier qu'il importe de prendre en considération, c'est que la Commission approuva, dans l'ordre de leur présentation, les divers articles, mais remit à la fin de ses débats l'examen des articles qui soulevaient des difficultés.

Ceci explique que les dispositions ayant trait au contrôle, furent approuvées avant l'article 19, lequel représente pourtant un article fondamental en la matière.

On sait que, pour élaborer la législation internationale du travail, cet article a établi un système assez différent de celui que prévoyait le projet britannique original. Or, tels que les prévoyait ce projet, le contrôle et les sanctions postulaient que les conventions adoptées par la Conférence seraient normalement ratifiées, sauf en cas de désapprobation expresse par un parlement, désapprobation qui devait être exprimée dans un certain délai. D'après ce système, la ratification devait être la règle et la non-ratification l'exception.

Quand l'article 19 fut ensuite définitivement arrêté, mais sous une forme essentiellement différente, personne ne pensa à revenir sur les articles antérieurement adoptés pour le contrôle, ni ne songea à tâcher de rapprocher ces articles du nouveau système.

La modification ainsi apportée à une disposition de base, est forcément de nature à influencer sur un régime de contrôle auquel des principes différents devaient primitivement servir de fondations. C'est à quoi sont dues, en fait, les diverses difficultés

rencontrées dans l'application de la procédure prévue par le Traité de paix. C'est pour ce motif que son évolution a été assez différente de celle que ses auteurs semblent s'être imaginée à l'époque.

Quoi qu'il en soit, sauf les exceptions signalées, la Commission de législation internationale du travail de 1919 ne fit autre chose que de rendre siennes les lignes générales qui, dans le projet britannique, avaient trait au contrôle.

A son tour, la Conférence des préliminaires de paix elle-même n'apporta que quelques modifications de termes au texte élaboré par la Commission. Il ne se produisit d'ailleurs, à la Conférence, aucune discussion spéciale sur les dispositions qui se rapportaient au contrôle.

L'évolution de l'idée de contrôle.

Dans notre analyse historique de l'évolution, suivie par l'idée de contrôle international en matière de législation sociale, nous avons vu la question se poser, puis être débattue à diverses conférences qui ont étudié la réglementation internationale du travail.

Si nous passons en revue les divers événements qui ont trait à cette question, nous pourrions discerner deux périodes, celle qui a précédé la guerre et celle qui l'a suivie.

La première est toute remplie de multiples hésitations et de craintes vraiment insurmontables envers le contrôle. Dans toutes les conférences, la majorité des délégués s'attachait étroitement à un respect sans limites pour l'idée de « souveraineté ». Ils redoutaient de prendre à ce sujet les engagements, même les plus inoffensifs. Ils n'acceptaient aucune atteinte, même phraséologique, même apparente, à la « souveraineté » considérée comme sacro-sainte. Le désir de la majorité était toujours d'éviter tout engagement relatif à la surveillance internationale, de se soustraire à tout lien réel sur ce point. Tout effort pour obtenir la moindre concession se heurtait à une multitude de prétextes de la part des délégués qui se retranchaient habituellement derrière les instructions de leurs gouvernements et émettaient, la plupart du temps, des réserves au moment même du vote. Avant la guerre, l'attitude générale était donc pleine d'hésitations et de méfiance à l'égard de toute institution de contrôle.

Vint la Conférence de Berne de 1906. Cette Conférence constitue une étape décisive franchie par le droit international ouvrier, car,

pour la première fois, y furent adoptées deux conventions internationales de travail. Néanmoins, pour ce qui est de leur application, la Conférence n'admit que le recours à des pressions purement morales. Le régime des conventions de Berne constitue ainsi une réglementation incomplète, où les lacunes sont nombreuses. La caractéristique particulière de ce régime, c'est qu'il comporte, certes, des engagements, mais sans prévoir une surveillance suffisante de l'exécution. Cette dernière est dépourvue de sanctions et ne repose sur aucune organisation permanente.

Ainsi, l'application des conventions adoptées avant la guerre n'était pas garantie sous une forme autre que celle du reste des traités internationaux, c'est-à-dire le recours aux moyens ordinaires dont disposait, à cette époque, le droit des gens.

C'est donc seulement en 1919 que ces difficultés furent surmontées et que les divers Etats consentirent à des restrictions de leurs compétences discrétionnaires, et ce au bénéfice de la réglementation internationale du travail.

L'honneur d'avoir pris une initiative officielle en faveur de l'institution d'un contrôle international appartient à la Suisse, qui avait déjà abordé cette question en 1890. La France, de son côté, a toujours figuré aux premiers rangs des défenseurs de cette idée et a soutenu tous les efforts déployés en faveur du contrôle. La Grande-Bretagne, elle, s'opposa jusqu'en 1905 à l'institution du contrôle, mais, à partir de 1906, prit la tête du mouvement. C'est l'Allemagne qui, après s'être montrée, en 1890, relativement favorable à l'idée d'une surveillance internationale, se mit depuis lors à la tête de l'opposition. Même en 1919, où le principe du contrôle était admis unanimement et sans aucune opposition, l'Allemagne présenta un contre-projet de convention de législation ouvrière à la Conférence des préliminaires de paix. En matière d'application internationale du droit ouvrier, ce contre-projet prévoit simplement l'institution d'une Commission permanente à Berne « pour surveiller l'application due des décisions prises », mais il ne fait aucune allusion aux enquêtes et sanctions alors déjà adoptées par la Commission de législation internationale du travail.

Abstraction faite de ces détails, et pour nous résumer, c'est après la guerre, en 1919, et avec la création de l'Organisation internationale du Travail que fut introduit dans le droit des gens l'ensemble de mesures nouvelles et intéressantes qui groupe les éléments suivants : surveillance internationale, réclamations et

plaintes des Etats et de représentants des intérêts professionnels, enquêtes, sanctions. Cet ensemble correspond à une procédure complète de contrôle international.

En réalité, la Constitution de l'Organisation internationale du Travail établissait, pour élaborer les traités internationaux, un nouveau système qui différait considérablement des formes traditionnelles, quant à la négociation et à la ratification de ces traités.

En matière de surveillance et de contrôle, relatifs à l'application de ces derniers, cette Constitution ouvre aussi des voies nouvelles, voies dont aucun précédent, aucune solution analogue, n'avaient jusqu'ici esquissé un tracé approximatif.

La Conférence des préliminaires de Paix de 1919, a donc fait adopter, dans le droit international, un ensemble de normes qui visent à garantir l'application des engagements internationaux relatifs à la protection du travail.

Dans le domaine qui nous intéresse, elle marque ainsi une ère nouvelle de développement pour le droit international ouvrier.

PARTIE C

LE CONTRÔLE MUTUEL

CHAPITRE PREMIER

L'ARTICLE 22 DE LA CONSTITUTION

L'Article 22.

Une première forme de surveillance internationale figure en tête, dans l'ensemble du fonctionnement des institutions adoptées pour contrôler l'application de la législation internationale qui régit le travail. Elle réside dans l'obligation imposée aux Etats Membres de soumettre, chaque année, au Bureau international du Travail un rapport décrivant les mesures prises par eux pour mettre à exécution les conventions auxquelles ils ont adhéré. L'article 22 de la Constitution est le premier de la série d'articles qui se rapportent au contrôle. Il est ainsi conçu :

« Chacun des Membres s'engage à présenter au Bureau international du Travail un rapport annuel sur les mesures prises par lui pour mettre à exécution les conventions auxquelles il a adhéré. Ces rapports seront rédigés sous la forme indiquée par le Conseil d'administration et devront contenir les précisions demandées par ce dernier. Le Directeur présentera un résumé de ces rapports à la plus prochaine session de la Conférence. »

En apparence, cet article ne formule que de très humbles prétentions. Cependant, sur le support qu'il fournissait, s'est élevée peu à peu et en quelques années seulement, toute une institution originale de contrôle mutuel pourvu de divers rouages efficaces. Elle occupe aujourd'hui le centre de gravité de tout le système, dans la surveillance exercée par l'Organisation internationale du Travail sur l'application des conventions.

Les obligations qu'il comporte.

Comme le répète chaque année le Directeur du Bureau international du Travail, dans l'introduction de son « résumé des rapports annuels, présentés en exécution de l'article 22 », cet article comporte trois obligations distinctes : 1° L'obligation, pour les Etats Membres, de présenter au Bureau international du Travail des rapports annuels sur les mesures prises par eux pour mettre à exécution les conventions auxquelles ils ont adhéré; 2° l'obligation, pour le Conseil d'administration, de prescrire la forme à donner à ces rapports et les précisions qu'ils doivent contenir; 3° l'obligation, pour le Directeur, de présenter un résumé de ces rapports à la plus prochaine session de la Conférence.

A côté des obligations imposées ainsi aux Etats, au Conseil d'administration et au Directeur du Bureau international du Travail, trois autres facteurs sont venus se ranger en vue de perfectionner ce premier appareil de contrôle. Ce sont la Commission d'experts pour l'application des conventions, la Commission de la Conférence pour l'application des conventions et la Conférence même, dans sa discussion sur les rapports annuels.

Nous allons examiner un à un les six différents rouages de ce mécanisme, pour étudier ensuite les principales questions que soulève le fonctionnement de ce dernier.

CHAPITRE II

LES RAPPORTS ANNUELS DES ÉTATS

L'obligation formelle.

C'est une obligation formelle que les gouvernements ratificateurs ont assumée en s'engageant à envoyer au Bureau international du Travail un rapport annuel sur les mesures prises pour mettre à exécution une convention ratifiée.

Aux termes de l'article 22 de la Constitution, l'Etat ratificateur est tenu de fournir, au moyen de ce rapport, des informations exactes et officielles sur la législation et sur les mesures administratives ou autres qui concernent, chez lui, l'application de la convention ratifiée. Il fait connaître chaque année si la législation, ou la réglementation, en vigueur est en tous points conforme aux dispositions des conventions ratifiées par lui. Pour exposer les conditions dans lesquelles il observe ses engagements internationaux, il donne toute indication d'ordre législatif, administratif, ou relatif à la jurisprudence, qui touche, directement ou indirectement, aux conventions ratifiées.

Nature de l'obligation contractée.

Les rapports annuels constituent des pièces officielles émanant des divers gouvernements qui garantissent ainsi, sous leur responsabilité, l'exactitude des informations fournies.

Ces rapports correspondent, en réalité, à des comptes que chaque Etat ratificateur est tenu de rendre sur les conditions où il applique les conventions ratifiées par lui.

Le dépôt obligatoire de ces rapports c'est la mesure qui inaugure la série des obligations et des limitations de compétence volontairement acceptées par les Etats Membres en vue de permettre un contrôle international. Ce dépôt d'une pièce destinée à la publicité constitue un trait caractéristique du régime juridique qui préside aux relations instituées entre Etats en vue d'établir une réglementation internationale du travail.

Etats astreints au dépôt du rapport.

L'obligation de présenter un rapport concerne en principe les Etats qui font partie de l'Organisation internationale du Travail.

Il peut néanmoins se présenter des cas où un Etat non Membre serait quand même soumis à cette obligation ¹. Il en serait ainsi, par exemple, pour un Etat démissionnaire qui n'aurait pas expressément dénoncé les conventions ratifiées par lui avant son retrait. Selon la thèse exposée par nous, comme cet Etat demeurerait lié par les conventions non dénoncées, il continuerait également à être soumis aux diverses règles qui président au système juridique dont les conventions constituent la base ².

L'obligation de présenter un rapport débute avec la mise en vigueur de la convention par l'Etat intéressé et finit au moment où la convention cesse d'être en vigueur pour cet Etat ³.

L'importance de cette obligation.

A l'égard du fonctionnement du contrôle dans l'application des conventions, les rapports annuels présentent une valeur toute particulière.

Si, de la part de chaque gouvernement ratificateur, l'envoi annuel de ce document officiel revêt l'apparence d'une simple mesure administrative, cet envoi n'en constitue pas moins, intrinsèquement, une obligation de portée beaucoup plus étendue.

C'est par ces rapports que les divers Etats se donnent, les uns

¹ Si, par exemple, les conventions comportaient des clauses spéciales qui permettraient aux Etats non Membres d'adhérer à ces conventions.

Il existe un cas où un pays non membre de l'Organisation internationale du Travail a accepté de soumettre au Bureau international du Travail un rapport annuel. C'est celui du Soudan anglo-égyptien. Ce pays n'est pas membre de l'Organisation, mais, en 1932, il exprima néanmoins au Bureau international du Travail son désir d'appliquer les dispositions de la convention n° 29 sur le travail forcé: en réponse à une suggestion du Bureau international du Travail, le gouvernement du Soudan accepta de fournir volontairement des rapports annuels sur les mesures qu'il a prises pour donner effet aux clauses de cette convention. Depuis lors, ce gouvernement envoie régulièrement au Bureau international du Travail ses rapports annuels sur l'application de la convention n° 29. Cette adhésion volontaire à la procédure de l'article 22 de la Constitution ne crée pas, bien entendu, de liens juridiques quelconques.

² Voir *supra*, pp. 38 et suiv.

³ Il convient pourtant de préciser ici que, même dans le cas où une convention a cessé d'être en vigueur pour un Etat donné, cet Etat est quand même tenu de présenter son rapport pour la période qui s'est écoulée entre la date où finissait son dernier rapport et le moment où la convention en question a cessé d'être en vigueur. En d'autres termes, l'Etat ratificateur doit rendre des comptes sur la manière dont il a appliqué une convention pour toute la période pendant laquelle il était lié par cette convention, même si, dans le rapport final, la durée extrême de validité ne devait plus correspondre qu'à une fraction d'année.

aux autres, l'assurance qu'ils exécutent loyalement les engagements assumés. C'est d'après eux que les Etats peuvent se rendre compte de la situation réelle de la législation internationale relative au travail.

Le dépôt obligatoire de cet instrument de vérification revêt donc une grande importance pour le mécanisme servant à régler le travail dans le domaine international, car c'est précisément cette opération qui engage la procédure de contrôle mutuel fondée sur l'article 22.

Obligation dépourvue de sanctions.

Nul doute ne s'élève quant au caractère impératif de cet engagement, et d'ailleurs aucun Etat ne s'est refusé explicitement à s'y soumettre. Mais la Constitution n'appuie cette obligation formelle d'aucune sanction. Si un Etat refusait de remplir cet engagement, il enfreindrait incontestablement les dispositions de l'article 22. Toutefois, nous le répétons, il n'est prévu aucune sanction applicable à ce manquement ¹.

Il peut arriver d'ailleurs que l'absence de sanctions sur ce point, rende impossible de constater comment se poursuit l'application dans l'Etat récalcitrant. Or, cet obstacle même peut, à lui seul, fournir un motif suffisant au Conseil d'administration pour engager la procédure d'enquête internationale. Mais, dans ce cas, il demeure bien entendu que l'acte qui risque, en définitive, des sanctions, ce n'est point le fait de s'être soustrait à l'obligation prévue par l'article 22, mais bien le défaut éventuel d'application des clauses figurant dans les conventions ratifiées ². C'est ce défaut d'application seul qui pourrait faire l'objet d'une sanction.

¹ L'on pourrait mentionner la publicité comme constituant une sanction, car un manquement de ce genre est toujours porté à la connaissance des autres Membres. Or, à plusieurs des stades franchis par la procédure de contrôle exercée en vertu de l'article 22, cette publicité peut ouvrir la voie à des critiques embarrassantes pour l'Etat défaillant.

² Cuba, ayant ratifié en 1928 seize conventions, omit jusqu'en 1932 de présenter les rapports annuels exigés. Le Gouvernement cubain se borna à invoquer, par correspondance, certaines raisons d'ordre constitutionnel qui ne lui avaient pas permis de donner effet aux dispositions des conventions ratifiées. A la Conférence, la Commission pour l'application des conventions exprima l'avis suivant : « Dans de tels cas, il faut se demander sérieusement si le Conseil d'administration ne devrait pas avoir recours à l'article 25 de la Constitution. » Cette suggestion fut retirée, après les explications et assurances données par le délégué cubain, devant la Conférence. Toutefois, si c'était bien le défaut de rapport annuel qui pouvait motiver la proposition d'engager la procédure prévue à l'article 25, cette procédure même n'aurait pu prendre pour objet que le point de savoir si le Gouvernement cubain appliquait ou non les conventions par lui ratifiées.

La présentation effective des rapports.

En général, les gouvernements se conforment loyalement à l'obligation d'envoyer des rapports annuels et, dans leur grande majorité, envoient plus ou moins régulièrement ces pièces. Jusqu'ici, il ne s'est produit aucun refus formel de présenter des rapports, malgré les quelques cas plutôt rares où il y eut défaut ¹.

L'objet visé par l'envoi de ces rapports est rempli, à condition que les rapports parviennent assez tôt pour permettre aux organes compétents de l'Organisation internationale du Travail d'en faire un examen complet.

Les rapports annuels doivent donc être déposés en temps voulu. Néanmoins, dans le cas d'un certain nombre d'Etats, ces rapports arrivent au Bureau international du Travail avec quelque retard. Mais à mesure que les années se succèdent, l'on constate que la ponctualité dans l'envoi des rapports s'améliore constamment et que les Etats se conforment toujours plus scrupuleusement à l'obligation qui leur incombe. D'ailleurs, le Bureau international du Travail intervient en temps utile auprès des gouvernements pour leur rappeler leur engagement.

¹ A titre d'exemple, nous reproduisons le passage suivant du rapport de la Commission d'experts de 1937 :

« La Commission doit constater que le Gouvernement de *Liberia* n'a, cette année encore, fourni aucun rapport concernant l'application de la convention sur le travail forcé, qu'il a ratifiée. Pour les raisons que la Commission a indiquées dans son rapport de l'année dernière, ce manquement est tout à fait regrettable et la Commission se permet de prier le Conseil d'administration de prendre toutes mesures utiles pour rappeler au Gouvernement de *Liberia* la gravité d'une telle situation. La Commission regrette également que la *République dominicaine* n'ait encore fourni aucun rapport sur l'application des quatre conventions qu'elle a ratifiées en 1933. »

CHAPITRE III

LES FORMULAIRES

ET LE CONSEIL D'ADMINISTRATION

DU BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL

Forme des rapports.

Aux termes de l'article 28, les rapports annuels que les Etats sont tenus de soumettre au Bureau international du Travail « seront rédigés sous la forme indiquée par le Conseil d'administration et devront contenir les précisions demandées par ce dernier ».

Cette disposition de la Constitution impose aux Etats l'obligation de fournir leurs rapports annuels non pas selon un mode de confection laissé à leur libre choix, mais bien sous une certaine forme, avec un certain contenu et pour une certaine période, le tout conformément à la décision spéciale que doit prendre, à ce sujet, le Conseil d'administration du Bureau international du Travail afin d'obtenir des renseignements précis et comparables. Donc, quant à sa forme, son contenu et la période couverte par lui, le rapport annuel doit satisfaire à une obligation juridique incombant aux Etats. Cette obligation est formelle pour les Etats ratificateurs, mais elle n'est appuyée d'aucune sanction particulière. Si donc un Etat ne se met pas en règle sur l'un de ces divers points, son manquement peut, certes, entraîner l'entrée en fonctionnement de la procédure de sanctions mais seulement dans la mesure déjà examinée par nous pour le cas où un Etat omettrait complètement de communiquer le rapport obligatoire.

Compétence du Conseil.

Le Conseil d'administration doit prescrire, chaque fois, la forme à donner aux rapports, les précisions qu'ils doivent comporter et la période qu'ils doivent couvrir¹. Toute cette question de la

¹ Le Conseil d'administration a rempli jusqu'ici cette tâche en tenant compte des diverses suggestions présentées par les gouvernements, la Commission d'experts pour l'application des conventions, la Conférence ou les services compétents du Bureau international du Travail.

rédaction des formulaires ne peut faire l'objet de décisions prises par d'autres organes de l'Organisation internationale du Travail, car, elle ressortit exclusivement aux compétences du Conseil d'administration. C'est donc à lui que revient toujours, la décision finale. C'est lui qui détermine le contenu des rapports et qui précise les points qui doivent y être traités. Il peut arriver cependant que telle convention prescrive, dans son texte, les renseignements complémentaires que les rapports annuels doivent fournir quant à l'application de cette convention même¹. Dans ce cas, le Conseil peut ajouter d'autres questions aux formulaires, sans toutefois pouvoir modifier, ni supprimer celles que prescrit la convention même².

L'article 22 reconnaît au Conseil, le droit d'approuver les formulaires. Cette disposition signifie donc que la réponse aux formulaires est obligatoire pour les Etats. Mais dans la rédaction des formulaires, le Conseil d'administration ne peut, de manière impérative, poser aux Etats des questions qui sortiraient du cadre des obligations assumées par eux conformément aux dispositions de la Constitution et de chaque convention ratifiée³.

¹ C'est le cas, par exemple, de la convention n° 29 sur le travail forcé qui, dans son article 22, stipule que : « Les rapports annuels que les Membres qui ratifient la présente convention s'engagent à présenter au Bureau international du Travail, conformément aux dispositions de l'article 408 du Traité de Versailles et des articles correspondants des autres traités de paix, sur les mesures prises par eux pour donner effet aux dispositions de la présente convention, devront contenir des informations aussi complètes que possible, pour chaque territoire intéressé, sur la mesure dans laquelle il aura été fait appel au travail forcé ou obligatoire dans ce territoire, ainsi que sur les points suivants : fins auxquelles ce travail aura été effectué ; taux de morbidité et de mortalité ; heures de travail ; méthodes de paiement des salaires et taux de ces derniers ; ainsi que tous autres renseignements pertinents. »

² Il convient pourtant d'ajouter ici que, dans le cas où le Conseil omettrait d'adjoindre aux formulaires les questions spéciales exigées par le texte même d'une convention, les Etats ratificateurs seraient quand même tenus d'ajouter dans leurs rapports les renseignements que la convention elle-même prescrit de communiquer.

³ Le Conseil d'administration s'est, plusieurs fois, préoccupé de rechercher si les dispositions de la Constitution ou de telle convention permettraient d'exiger des gouvernements certaines sortes de renseignements. C'est ainsi qu'en 1931, la Commission d'experts pour l'application des conventions avait proposé d'insérer dans les formulaires une question invitant les gouvernements à provoquer, pour chaque rapport, les observations présentées par les organisations patronales et ouvrières quant à l'application des conventions. La formule proposée impliquait, pour les gouvernements, la nécessité de consulter les organisations professionnelles. Ce projet a soulevé plusieurs objections au Conseil d'administration. Il a suscité des doutes quant au droit, pour le Conseil, d'exiger des gouvernements qu'ils s'adressent aux organisations professionnelles, car le Conseil aurait imposé ainsi à ces gouvernements d'établir et de communiquer d'autres pièces que leurs propres rapports. Ces

Enoncer pareilles questions constituerait un excès de pouvoir de la part du Conseil d'administration et les Etats seraient en droit de se refuser à y répondre. Il serait contraire au texte et à l'esprit de l'article 22 que de reconnaître au Conseil d'administration le droit de se fonder sur cette disposition, dont le but est nettement défini, pour imposer aux Etats des obligations nouvelles.

Le Conseil adopte les formulaires des rapports annuels pour chaque nouvelle convention, aussitôt que celle-ci entre en

objections contribuèrent à faire abandonner la proposition et le Conseil d'administration décida de n'y pas donner suite. En 1932, le Conseil fut de nouveau saisi d'une autre formule qui demandait aux gouvernements d'indiquer s'ils avaient reçu des organisations patronales et ouvrières certains commentaires sur la manière dont les conventions étaient appliquées. Dans l'affirmative, le texte proposé invitait les gouvernements à donner un résumé de ces remarques. Mais cette formule nouvelle s'est elle-même heurtée à des objections juridiques, et notamment à l'opposition du représentant du Gouvernement français au Conseil d'administration, M. Picquenard, qui développa la thèse suivante : « juridiquement les gouvernements n'ont, dans le cadre de l'application de l'article 22, aucune indication à donner à cet égard ». (P. V. S., p. 9.) La question fut alors renvoyée à la Commission pour l'application des conventions (XVI^{me} session de la Conférence). Elle provoqua un assez long débat qui aboutit à la rédaction d'une formule beaucoup moins impérative qu'elle ne l'avait été au début. C'est en ces termes atténués que la proposition fut adoptée par le Conseil d'administration lors de sa 60^{me} session (octobre 1932) et qu'elle figure depuis dans les formulaires des rapports annuels. Il pourrait néanmoins se présenter des cas où il deviendrait impossible de douter que les Etats ratificateurs soient tenus de consulter les organisations professionnelles et de consigner les observations de celles-ci dans leurs rapports annuels. Il en serait ainsi quand la convention elle-même prévoirait l'obligation de le faire. A ce sujet, rappelons la convention n° 57 sur la durée du travail à bord des navires et sur les effectifs. Dans son article 21, cette convention prévoit que le rapport annuel sur l'application doit comprendre, entre autres, les observations que les organisations intéressées auraient émises au sujet des dérogations autorisées.

Des objections juridiques analogues ont été formulées à propos de la question qui, dans les formulaires, vise l'application aux colonies des conventions ratifiées. Des doutes ont été exprimés quant à l'obligation pour les Etats de répondre à cette question. La thèse suivante fut soutenue sur ce point. Lorsqu'un Etat colonial a fait connaître, une fois pour toutes, sa décision négative au sujet de l'application, dans ses colonies, des conventions ratifiées par lui, cet Etat n'est plus soumis à aucune autre obligation ultérieure et n'est pas tenu de répondre à la question discutée. D'après cette opinion, la Constitution n'impose pas aux gouvernements le devoir de fournir des renseignements sur les circonstances qui ont motivé, de leur part, la décision soit de ne pas appliquer une convention dans leurs territoires coloniaux, soit d'adapter les dispositions prévues par elle. Ces objections ont contribué à faire rédiger en termes assez atténués la question débattue, sans toutefois que la difficulté juridique eût été tranchée. En se fondant sur la disposition du paragraphe 2 de l'article 35, et en la rapprochant de l'article 22, l'on soutient que les Etats coloniaux sont tenus de répondre à la question du rapport dont nous venons de parler et l'on prétend à ce sujet que cette réponse leur permet, en même temps, d'adresser chaque fois au Bureau international du Travail la notification prévue par l'article 35, paragraphe 2 et de fournir les renseignements nécessaires pour permettre

vigueur¹. Les formulaires approuvés sont communiqués aux gouvernements, au fur et à mesure de l'entrée en vigueur, pour eux, des conventions ratifiées.

Les formulaires.

Le but des formulaires est simplement d'obtenir qu'une méthode uniforme et rationnelle préside à la transmission des renseignements que les Etats doivent fournir, chaque année, sur l'application des conventions ratifiées. Les questions posées visent à faciliter l'examen efficace de ces rapports, à les rendre aussi utiles que possible et, enfin, à obtenir des informations suffisamment précises, pour que l'on puisse en tirer des enseignements quant à l'application de diverses conventions.

Les rapports annuels de divers pays sont ainsi tous rédigés sur le même modèle et comportent des réponses à des questions identiques. Ils permettent des comparaisons faciles et fructueuses. C'est en avril 1921, lors de sa 7^{me} session, que le Conseil approuva les premiers formulaires concernant les rapports annuels². Jusqu'en octobre 1927, l'on conserva aux formulaires leur disposition originale, mais au cours de sa 37^{me} session, le Conseil fut saisi de diverses propositions présentées par la Com-

d'apprécier l'activité déployée par chaque Etat en vue de se conformer aux obligations découlant de l'article 35. Ce n'est pas en notifiant une fois pour toutes, sa décision, dit-on, qu'un Etat remplit ses obligations. Rappelons sur ce point l'avis de la Commission des experts de 1936, pour l'application des conventions, avis exprimé dans les termes suivants : « les conditions locales sont en perpétuel changement dû au développement des nouvelles industries, à l'accroissement du personnel de l'administration locale, etc., de sorte qu'il apparaît, conformément à l'article 35, que toute décision tendant à ne pas appliquer une convention en raison des conditions locales exige un nouvel examen périodique ».

Nous aurons à revenir plus loin sur la même question quand nous aurons à examiner la réclamation concernant la manière dont les conventions étaient appliquées dans les Établissements français de l'Inde. Nous avons vu, d'ailleurs, que la question ne se pose pas pour un certain nombre de conventions votées en 1936, parce que ces conventions comportent des clauses spéciales qui définissent clairement les obligations des Etats coloniaux concernant l'application de ces conventions dans leurs colonies.

¹ Ainsi le Conseil a adopté, à ce jour, 36 formulaires, car, parmi les 58 conventions adoptées par la Conférence, 36 seulement sont entrées en vigueur.

² Les premiers formulaires étaient établis sous la forme d'un « questionnaire » et étaient divisés en deux parties, l'une générale et l'autre spéciale. La première était semblable pour toutes les conventions et demandait des renseignements sur les mesures prises par l'Etat ratificateur pour l'application de telle ou telle convention donnée. La deuxième, propre à chaque convention, différait suivant les termes de celle-ci, quand ces termes laissaient à chaque Etat la faculté de prendre une décision sur certains points particuliers.

mission d'experts pour l'application des conventions¹. Ces propositions tendaient à obtenir que les rapports fussent rédigés de manière plus rationnelle, afin que le Conseil pût recueillir, auprès des divers gouvernements, des informations plus détaillées et plus complètes. Le Conseil modifia alors les formulaires. Depuis lors, ceux-ci ont subi plusieurs retouches, notamment en 1930 et 1932.

Les questions.

En dehors du préambule, les formulaires comportent actuellement six questions générales, qui offrent une forme presque identique et sont applicables à toutes les conventions². Ainsi, le préambule a trait à la désignation du gouvernement, à celle de la convention et à celle de la date d'enregistrement de cette dernière. La première question demande la nomenclature de la législation

¹ Les objections formulées par cette commission furent envoyées au Conseil d'administration par la X^{me} session de la Conférence, qui admit que cette question relevait de la compétence exclusive du Conseil.

² Voici, par exemple, un de ces formulaires pour le rapport annuel concernant la convention n° 4 sur le travail de nuit des femmes.

RAPPORT

présenté conformément aux dispositions de l'article 22 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail (article 408 du Traité de Versailles, article 353 du Traité de Saint-Germain, article 270 du Traité de Neuilly, article 336 du Traité de Trianon), pour la période du 1^{er} octobre... au 30 septembre ... par le Gouvernement de sur les mesures prises pour faire porter effet aux dispositions de la *Convention concernant le travail de nuit des femmes* dont la ratification formelle a été enregistrée par le Secrétaire général de la Société des Nations, le

I. Prière de donner la liste des lois et des règlements administratifs, etc., qui appliquent les dispositions de la convention. Prière d'annexer au rapport des exemplaires desdites lois, etc., à moins que ces textes n'aient déjà été communiqués au Bureau international du Travail.

Lorsque la loi nationale n'est pas en complète harmonie avec les dispositions de la convention, prière d'indiquer si la ratification de la convention a eu un effet juridique quelconque et en particulier : *a)* si, et dans quelle mesure, le seul acte de ratification est considéré comme ayant modifié la législation existant antérieurement, et *b)* par quels moyens l'observation des dispositions de la convention peut être assurée.

II. Prière de donner des indications détaillées pour chacun des articles suivants de la convention, sur les dispositions des lois et règlements administratifs mentionnés ci-dessus ou sur toutes autres mesures touchant l'application de chacun des articles :

.
(Suivent les articles de la convention au-dessous de chacun desquels figure une ou plusieurs questions spéciales ainsi que des demandes de renseignements divers.)

III. Prière d'indiquer, en exécution du paragraphe 2 de l'article 35 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail (article 421 du

adoptée, en vue d'appliquer la convention et demande aussi les textes des décisions légales. La deuxième invite les gouvernements à indiquer, en détail, pour chaque article de la convention, les dispositions législatives ou administratives prises en vue d'appliquer cet article. En même temps, pour la commodité des services administratifs, le formulaire reproduit le texte de chaque article des conventions. Selon la convention considérée, une ou plusieurs questions figurent à la fin de chaque article. L'on pourrait donc dire que cette deuxième question constitue la partie spéciale des formulaires, étant donné qu'elle s'adresse à telle ou telle convention individuellement considérée. La troisième question concerne l'application des conventions dans les colonies, protectorats et possessions ne se gouvernant pas pleinement eux-mêmes. Dans chacun des formulaires, les trois dernières questions ont trait aux méthodes d'application. La quatrième

Traité de Versailles et articles correspondants des autres traités de paix), la décision prise pour chaque colonie, possession ou protectorat en ce qui concerne l'application de la convention.

Prière d'indiquer, autant que possible, les conditions qui ont motivé, soit la décision de ne pas appliquer la convention, soit celle d'en adapter les dispositions conformément au paragraphe 1 du même article.

Lorsque la convention a été en vigueur pour votre pays pendant deux ans ou plus, prière d'indiquer si, au cours de la période couverte par le présent rapport, votre gouvernement a procédé à un nouvel examen, à la lumière des changements qui auraient pu survenir dans les conditions locales, de la possibilité d'appliquer la convention ou d'en étendre l'application dans les territoires où ses dispositions avaient été considérées comme inapplicables ou applicables seulement avec modifications.

Prière d'annexer les textes législatifs ou réglementaires, rapports, etc., s'ils n'ont pas encore été communiqués au Bureau international du Travail.

IV. Prière d'indiquer à quelle autorité ou à quelles autorités est confiée l'application des lois et règlements administratifs mentionnés ci-dessus, etc., et les méthodes par lesquelles le contrôle de cette application est assuré. Prière de fournir en particulier des renseignements sur l'organisation et le fonctionnement des services d'inspection.

V. Prière d'indiquer si des décisions de tribunaux judiciaires ou autres intéressant l'application de la convention ont été rendues. Dans l'affirmative, prière de fournir le texte de ces décisions.

VI. Prière de fournir des indications générales sur la manière dont la convention est appliquée dans votre pays, en donnant, par exemple, des extraits des rapports des services d'inspection et, si les statistiques actuellement dressées le permettent, des précisions sur le nombre de travailleurs protégés par la législation, le nombre et la nature des infractions relevées, l'application des exceptions prévues par les articles 4 et 6 de la convention, etc.

Prière de faire savoir si vous avez reçu des organisations patronales ou ouvrières intéressées des observations quelconques sur l'application pratique des dispositions de la convention ou sur l'application des lois nationales ayant pour but d'assurer l'exécution des dispositions de la convention. Dans l'affirmative, vous compléteriez utilement la documentation de la Conférence en communiquant un résumé de ces observations, en y joignant telles remarques que vous jugerez utiles.

question concerne la surveillance de l'application et le fonctionnement des services d'inspection. La cinquième demande des renseignements en matière de jurisprudence et, enfin, la sixième demande des appréciations générales sur la manière dont la convention est appliquée. C'est ici, que vient s'insérer la question relative aux observations présentées, le cas échéant, par les organisations professionnelles, quant à l'application de la convention.

Comme on le voit, les questions, contenues dans les formulaires ne concernent pas toutes strictement « les mesures prises pour mettre à exécution les conventions », mais celles qui font exception ont trait, néanmoins, à des sujets voisins, de nature à influencer sur l'application des conventions.

Période à couvrir par les rapports.

L'article 22 parle bien de rapports « annuels », mais ne fixe pas l'époque à laquelle ces rapports doivent être présentés.

Ici, divers points douteux pourraient être soulevés. Ces rapports doivent-ils obligatoirement correspondre à l'année civile ou bien, l'expression « rapports annuels », signifie-t-elle simplement : rapports afférents à une période de douze mois consécutifs? Et dans ce dernier cas, la suite des périodes successives de douze mois doit-elle courir à dater de l'entrée en vigueur de la ratification, d'où il résulterait que les rapports présentés par les divers Etats, le seraient à des dates différentes? Ou bien, au contraire, le Conseil d'administration aurait-il le droit de prescrire à tous les Etats Membres des dates uniformes pour la présentation de leurs rapports? Le Conseil fixe bien toutes les formalités indispensables pour mettre à effet cet article. Nous pensons donc que, par analogie, il doit avoir le droit de déterminer en chaque occasion, la période que doivent couvrir les rapports, puisqu'il est compétent pour régler toutes les questions concernant l'uniformité à établir entre ceux-ci.

Nous pensons que ni le texte ni l'esprit de l'article 22 n'exigent que la période à couvrir par le rapport annuel, coïncide avec l'année civile. Ce que l'article 22 a voulu, c'est que les Etats ratificateurs fournissent régulièrement, chaque année, des renseignements sur la situation existante en matière d'application, renseignements propres à permettre des comparaisons. C'est ce but d'ordre pratique qui importe. Le commencement et la fin de

la période de douze mois ne jouent pas de rôle; ce qui compte réellement, c'est la périodicité annuelle, la régularité et la continuité à observer dans la présentation des rapports. Ceux-ci doivent être envoyés annuellement, afin que d'une année à l'autre, les organismes compétents de l'Organisation internationale du Travail puissent les examiner. La Conférence annuelle doit être, chaque année, renseignée sur les progrès réalisés par l'application de la législation internationale du travail, de façon qu'il n'existe pas la moindre lacune entre les diverses périodes correspondant à chacun des rapports consécutifs.

Au surplus, le Conseil d'administration a dû revenir, déjà à plusieurs reprises, sur cette question, en fixant, chaque fois, la période que doivent couvrir les rapports. Les délais prescrits pour fournir ces pièces annuelles ont été déterminés uniquement pour des raisons d'ordre pratique. Ainsi, quand le Conseil prend une décision à cet égard, il tient toujours compte de la date de réunion de la Conférence, car c'est seulement à la suite d'un travail de préparation assez considérable que tous ces rapports peuvent, en définitive, être présentés à la Conférence.

Comme au début du fonctionnement de l'Organisation internationale du Travail, la Conférence annuelle se réunissait en automne, c'est en tenant compte du délai susdit, que le Conseil d'administration fit d'abord correspondre la période à couvrir par les rapports annuels avec les douze mois finissant le 30 juin de chaque année.

Mais, à partir de 1924, la Conférence annuelle se tint en juin. Le changement ainsi apporté à la date des sessions, amena donc le Conseil d'administration à demander aux gouvernements de déplacer, à partir de 1924¹ la période couverte par leurs rapports annuels et de prendre l'année civile se terminant au 31 décembre précédant l'ouverture de la session.

En 1931, au cours de sa 53^{me} session, le Conseil d'administration fit sienna une suggestion de la Commission d'experts pour l'application des conventions, suggestion visant à faciliter l'étude des rapports. Il décida donc d'arrêter les rapports pour 1931 à la date du 30 septembre² puis, il invita les gouvernements à fournir

¹ Les gouvernements ont été invités à fournir des informations supplémentaires pour la période de six mois comprise entre le 1^{er} juillet et le 31 décembre 1923.

² Par conséquent, pour l'année 1931, les rapports annuels n'ont couvert qu'une période de neuf mois.

dans l'avenir des rapports couvrant, soit la période comprise entre le 1^{er} octobre d'une année et le 30 septembre de l'année suivante, soit une partie seulement de cette période¹. Ces rapports devaient se référer à l'application de toutes les conventions en vigueur au 30 juin de cette dernière année dans les divers pays intéressés.

En conséquence, les rapports ont trait, de manière uniforme, à la période de douze mois s'étendant du 1^{er} octobre d'une année au 30 septembre de l'année suivante, pour l'ensemble des conventions et pour l'ensemble des pays.

Le contenu des rapports.

L'existence de questions offrant un intérêt permanent et l'obligation de se conformer à une périodicité annuelle, sont deux circonstances qui ne transforment nullement les rapports en une formalité routinière, appelée à se répéter année après année, sans que le contenu de ces pièces subisse jamais de changement. Le Conseil n'exige pas, il est vrai, que les gouvernements recommencent à envoyer tous les ans les mêmes textes législatifs ou autres, lorsqu'ils ont déjà adressé ces textes au Bureau les années précédentes. Il suffit, en effet, dans ce cas, de se référer aux rapports antérieurs.

Pourtant, il existe des sujets qui se modifient chaque année et que les rapports annuels doivent traiter conformément au questionnaire. Ces sujets exigent donc tous les ans que la rédaction

¹ A l'origine, les gouvernements n'étaient pas tenus de fournir de rapports pour une fraction de l'année, parce qu'il avait paru commode de faire porter les rapports annuels sur une année complète. Les gouvernements étaient, par conséquent, invités à fournir leur premier rapport, non à partir de la date de l'entrée en vigueur de la convention, mais à partir du moment où cette période d'une année commençait. Cette procédure fut abandonnée, parce qu'elle avait l'inconvénient de laisser quelquefois s'écouler un trop long délai entre le moment où un pays avait ratifié une convention et la date du premier rapport annuel. Actuellement, l'obligation de fournir un rapport commence à partir de l'entrée en vigueur, sauf dans le cas où une convention entre en vigueur après le 1^{er} juillet de l'année pour laquelle un rapport serait dû. En 1930, l'on préconisa de supprimer cette procédure comportant une période unique pour tous les pays et pour toutes les conventions, et l'on proposa de demander des rapports annuels pour chaque année, comptée à dater de la ratification de chaque convention par chaque pays. Les rapports s'échelonnent ainsi sur les différents mois de l'année et leur examen par le Bureau international du Travail serait facilité, car il pourrait alors avoir lieu au fur et à mesure de l'arrivée des rapports au Bureau. Néanmoins, cette suggestion n'a eu aucune suite par crainte d'importuner les administrations nationales et à cause de la difficulté qu'il y aurait à procéder à des comparaisons utiles entre les divers Etats.

du rapport subisse des transformations profondes ¹, nécessité qui se présente, même quand la législation nationale est entièrement conforme aux dispositions de la convention ratifiée, et même quand aucun changement n'a été apporté à cette législation au cours de la période annuelle visée par le rapport.

¹ Rapports de l'inspection du travail, nombre des ouvriers visés par la législation ouvrière, nombre des contraventions relevées, nature des décisions prises par les tribunaux, etc.

CHAPITRE IV

LE RÉSUMÉ DES RAPPORTS ANNUELS

Le devoir du Directeur.

Conformément à l'article 22 de la Constitution, « le Directeur présentera un résumé de ces rapports à la plus prochaine session de la Conférence ».

Il s'agit, ici, d'une obligation d'ordre administratif incombant au Directeur du Bureau international du Travail. Le rôle du Directeur consiste strictement à dresser un résumé fidèle et objectif de tous les rapports annuels reçus au Bureau et à présenter ce résumé à la toute première session de la Conférence. Cette obligation, purement administrative, ne prévoit pas pour lui le droit de critiquer, au cours de son résumé, la manière dont l'application des conventions est assurée dans les divers pays ni de présenter, à ce sujet, des appréciations diverses ou des commentaires ¹.

Pour préparer son résumé, le Directeur doit se fonder exclusivement sur les rapports des gouvernements, car, dans ce résumé, il n'a pas le droit de faire état d'autres renseignements provenant de sources différentes. Son rôle ne consiste, en réalité, que dans une simple procédure d'enregistrement. Mais toute administrative que soit l'opération envisagée, la pièce qui en résulte, offre, elle, une importance extrême et sa rédaction méthodique exige un travail assez difficile, eu égard au fait qu'elle repose sur des données complexes de caractère technique et juridique.

Le résumé des rapports est donc rédigé sous la responsabilité

¹ Il semble qu'Albert Thomas n'excluait pas pour le Directeur le droit d'émettre quelques rapides commentaires sur les rapports annuels envoyés par les gouvernements. En 1925, notamment, devant le Conseil d'administration et à l'occasion d'une discussion sur le contrôle relatif à l'application des conventions, il disait ceci : « Dans son rapport général, le Directeur ne peut qu'indiquer discrètement les cas particuliers où il semblerait y avoir infraction. » (C. A. 29^{me} Session, p. 14.)

propre du Directeur et, en principe, n'a pas à être approuvé par le Conseil d'administration ¹.

La forme du résumé.

La forme revêtue jusqu'ici par ce résumé a subi plusieurs changements avant d'aboutir au mode de présentation actuel. Au début de l'Organisation internationale du Travail, pendant les trois premières années de son existence, le Directeur communiquait le texte intégral des rapports annuels à la Conférence, vu le nombre restreint de ces pièces. Elles étaient incorporées *in extenso* dans le Rapport général que le Directeur soumettait à la Conférence à chacune des sessions annuelles de celle-ci.

A partir de 1924, le rapport du Directeur fut divisé en deux parties, dont la seconde se composait exclusivement des résumés des rapports annuels sur l'application des conventions. Jusqu'en 1931, pour présenter les rapports, on suivit cette méthode.

Mais à partir de 1932, les résumés forment un volume spécial tout à fait indépendant du rapport du Directeur, et ce résumé constitue une analyse systématique et complète, convention par convention, de tous les rapports annuels reçus à temps au Bureau international du Travail ².

La méthode suivie chaque année pour présenter ces résumés, tend à faciliter toujours plus des comparaisons utiles dans deux domaines différents : d'une part entre les dispositions de chacune des conventions et les mesures nationales d'application; d'autre part, entre les diverses législations nationales des pays ratifi-

¹ La question pourrait en effet se poser de savoir si le Conseil d'administration a le droit d'intervenir, dans la rédaction du rapport, étant donné que cette rédaction incombe au seul Directeur, en vertu d'une clause spéciale de la Constitution. Le Conseil aurait-il le droit d'examiner, de critiquer, ou enfin de modifier le rapport? Cette question peut théoriquement prêter à controverse, puisque d'autres dispositions de la Constitution placent le Bureau international du Travail et son Directeur sous l'autorité du Conseil.

² C'est un gros ouvrage de quelques centaines de pages, grand format, dont le volume continue chaque année de s'accroître avec l'augmentation des ratifications enregistrées et des rapports reçus. Il porte le titre *Résumé des rapports annuels présentés en exécution de l'article 22 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail*. Il commence par une « Introduction », qui donne quelques renseignements matériels nécessaires à la compréhension du volume et fournit aussi un court commentaire de l'article 22. Le texte suit immédiatement après. Les résumés des rapports sont rangés par convention. Au début de chaque convention figure un tableau donnant les renseignements suivants : pays qui ont ratifié la convention et devraient fournir des rapports; date d'enregistrement de chaque convention; date à laquelle le rapport annuel est parvenu au Bureau. Dans quelques cas, ce tableau est suivi d'autres notes introductives portant, sur certains points spéciaux

cateurs. Cette analyse rationnelle permet de constater dans quelles conditions se trouvent réellement appliquées les conventions ratifiées par les différents Etats.

Caractère officiel spécial du résumé.

Le résumé des rapports constitue le registre officiel des progrès que réalise annuellement l'application pratique de la législation internationale du travail; il fournit donc une base solide aux études et aux comparaisons poursuivies dans ce domaine. Mais, indépendamment de ce fait, il constitue aussi et surtout un élément essentiel de tout le mécanisme de surveillance mutuelle. C'est l'instrument approprié au moyen duquel les différents Etats se communiquent mutuellement les mesures qu'ils ont prises dans le ressort national pour appliquer les conventions. Albert Thomas le qualifiait en disant qu'il offrait « un caractère officiel tout particulier, on pourrait presque dire un caractère diplomatique »¹.

qui ne rentrent pas strictement dans le cadre des formulaires. Ces notes indiquent aussi les Etats qui n'auraient pas éventuellement envoyé de rapport. Le résumé se modèle ensuite sur les formulaires. Toutes les questions contenues dans chacun de ceux-ci y sont reproduites. Au-dessous de chaque question et dans l'ordre alphabétique des Etats, figurent les résumés des rapports annuels. Ainsi conçue selon un plan établi d'après le formulaire, l'analyse des renseignements fournis permet d'instituer l'étude la plus facile et la comparaison la plus fructueuse.

Pour éviter de répéter inutilement certaines informations déjà plusieurs fois parues dans les résumés précédents, le Bureau international du Travail a adopté depuis 1933 ce qu'il a appelé un « volume de base » pour une période de cinq années. C'est ainsi que le résumé de 1933 constitue un « volume de base », et pour consulter, comme il convient, tous les résumés successifs des années 1934-38, il faut le faire conjointement avec le résumé de 1933. Sous sa forme présente, le résumé des rapports annuels comporte aussi une annexe reproduisant le rapport de la Commission des experts pour l'application des conventions.

¹ Conférence de 1924, p. 1094.

CHAPITRE V

LES ATTRIBUTIONS DE LA CONFÉRENCE

La Conférence saisie du résumé des rapports.

Une fois le résumé des rapports annuels préparé selon la méthode que nous avons décrite, l'article 22 exige qu'il soit soumis par le Directeur du Bureau international du Travail, à « la plus prochaine session de la Conférence ¹ ».

La procédure que nous avons examinée, repose sur les éléments suivants : obligation pour les Etats d'envoyer au Bureau international du Travail des rapports annuels sur l'application des conventions ratifiées; obligation pour le Conseil d'administration d'arrêter la forme que doivent revêtir les rapports annuels et d'indiquer les précisions qu'ils doivent contenir; enfin, obligation pour le Directeur de préparer un résumé de ces rapports destiné à être présenté à la Conférence; tous engagements découlant de l'article 22. L'on voit donc que l'ensemble de cette procédure a pour objet final de saisir la Conférence internationale du Travail, quant à l'application des conventions ratifiées.

¹ Si l'on tient compte des dates actuellement fixées pour l'envoi de leurs rapports annuels par les divers Etats, c'est la session habituellement tenue en juin par la Conférence qui doit être saisie du résumé.

En 1926, lorsqu'après la session habituelle de juin eut lieu une session spéciale réservée aux questions maritimes, l'on avait suggéré qu'il serait possible de soumettre à la session spéciale les parties qui, dans le rapport du Directeur, auraient trait à des questions maritimes. Néanmoins le Directeur ne crut pas devoir scinder son rapport, qu'il soumit donc comme d'habitude à la session de juin.

Aux termes de l'article 22, en effet, le Directeur n'aurait pas eu le droit d'ajourner la présentation de certaines parties de son résumé pour les soumettre à une session de la Conférence autre que la « plus prochaine ».

Au cas où, dans une même année, il y aurait deux sessions, c'est la « plus prochaine » qui devrait être saisie de l'ensemble des résumés, quoiqu'il advienne par ailleurs. En l'espèce, c'était donc la session de juin qui devait prendre connaissance — parmi et avec tous les autres — des rapports relatifs à l'application des conventions sur le travail maritime.

La même question a été abordée récemment par le Directeur. Dans son rapport présenté à la session maritime de la Conférence de 1936, il disait notamment que : « Si les sessions maritimes de la Conférence se tenaient annuellement comme les sessions générales ordinaires, la question se poserait certainement de savoir si chaque session maritime ne devrait pas instituer une commission spéciale pour examiner les rapports sur l'application des conventions du travail maritime. »

L'examen des rapports par la Conférence est-il juridiquement possible ?

Mais ici, une question se pose tout de suite. Quelle est la portée exacte de l'article 22 à ce sujet et, plus spécialement, quel est le rôle dévolu à la Conférence internationale du Travail en vertu de cet article? Celui-ci stipule, sans autre, que les résumés doivent être « présentés » à la Conférence; il ne précise donc pas quels droits et quels devoirs échoient à cette dernière. C'est pourquoi des doutes pourraient s'élever sur les attributions qu'elle est appelée à exercer au sujet des rapports annuels.

La présentation du résumé des rapports à la Conférence n'est-elle qu'une simple formalité tendant à donner certaines informations, par écrit, à la Conférence? Le rôle qui incombe ensuite à cette dernière est-il simplement de prendre connaissance du résumé, de constater que cette formalité est accomplie, puis, sans lui donner aucune autre suite, de passer à l'examen des principales questions inscrites à son ordre du jour? Ou bien, au contraire, la Conférence a-t-elle le droit d'ouvrir une discussion sur les rapports annuels, de les examiner au fond, de tâcher de se faire une idée plus exacte de leur contenu et même d'en tirer des conclusions diverses? Ou enfin, toujours aux termes de l'article 22, la Conférence internationale du Travail a-t-elle le pouvoir, tant de procéder d'abord à un véritable contrôle sur l'application des conventions ratifiées que de prendre ensuite des décisions à cet égard?

Les questions que nous venons de poser visent les fondements juridiques mêmes de toute la procédure de contrôle mutuel. Pourtant, malgré leur grande importance théorique, elles ne se sont guère posées au moment où l'un après l'autre étaient créés, dans la pratique, les divers rouages de ce contrôle. Nous tâcherons donc de rechercher maintenant quelle argumentation pourraient invoquer les diverses thèses qui s'affrontent à ce sujet.

Arguments en faveur de l'incompétence de la Conférence.

Il conviendrait d'abord de se représenter les arguments en faveur de la thèse qui nierait à la Conférence tout droit d'examiner les rapports annuels. Parmi ces arguments il en est, semble-t-il, de sérieux.

En effet, l'article 22 ne confère, expressément, à la Conférence, aucun droit de ce genre. Il serait assez risqué d'admettre, par voie

d'interprétation, que cet organe ait le pouvoir d'examiner les actes intérieurs des Etats, et de se prononcer sur ces actes, sans que d'autre part, ce pouvoir fût expressément prévu par la Constitution. Il s'agirait, dans ce cas, d'imposer de nouvelles obligations aux Etats Membres, obligations qui ne pourraient être admises que si elles étaient consacrées par une règle, coutumière ou contractuelle, de droit international.

Où trouve-t-on dans l'article 22 le droit pour la Conférence de se prononcer sur les rapports annuels? Pourquoi cet article n'aurait-il pas comme seul but l'information mutuelle des Etats au moyen d'une sorte de communiqué, sans autre? D'autre part, pourquoi, en vertu de cet article, serait-ce la Conférence et non le Conseil d'administration qui devrait être appelé à examiner les rapports annuels? Il serait aussi logique et même tout à fait naturel que l'organe, appelé à connaître des rapports annuels, soit le Conseil d'administration. D'abord, c'est le Conseil qui, constitutionnellement, est compétent pour indiquer la forme et le contenu des rapports. En outre, en vertu de l'article 22, les Etats s'engagent à présenter leurs rapports « au Bureau international du Travail » et, par voie de conséquence, au Conseil lui-même, puisque, en vertu de l'article 7 de la Constitution, le Bureau international du Travail est « placé sous la direction » du Conseil d'administration. Par ailleurs, comme nous le verrons plus bas, et en vertu d'autres clauses de la Constitution, le Conseil exerce la haute surveillance sur l'application des conventions. Il a, en effet, le droit d'ouvrir d'office la procédure d'enquête internationale contre tout Etat défaillant.

Pourquoi donc ne serait-ce pas le Conseil qui devrait être appelé à examiner et à discuter les rapports annuels, ce Conseil ayant, par surcroît, dans ses mains le texte intégral des rapports? Pourquoi serait-ce uniquement la Conférence, puisqu'à elle on se borne à communiquer un résumé de ces rapports?

Dans cet ordre d'idées, on pourrait aller jusqu'à exclure complètement le droit pour la Conférence de connaître de l'application même des conventions. L'on pourrait arguer, en effet, du fait que la Constitution a prévu, expressément et limitativement, d'autres procédures appropriées pour l'exercice de cette fonction, procédures qui excluent toute autre compétence.

D'après cette manière de voir, il ne pourrait y avoir lieu d'examiner l'application d'une convention que dans certains cas exclusifs et sous certaines conditions, c'est-à-dire uniquement

quand il s'agirait de mettre en mouvement la procédure prévue par les articles 23 et suivants de la Constitution.

Par ce qui précède, nous voyons qu'on trouverait facilement à avancer des arguments qui ébranleraient le fondement juridique même du contrôle mutuel, tel que celui-ci s'exerce aujourd'hui, en vertu de l'article 22.

La possibilité de discussion devant la Conférence.

Voyons maintenant quels pourraient être les arguments en faveur de la thèse qui reconnaîtrait à la Conférence le droit d'entamer un débat sur l'application même des conventions.

D'abord, l'existence d'une procédure spéciale, en vue de contrôler l'application n'empêche nullement la Conférence d'examiner les rapports.

Les articles 23 et suivants visent des objets concrets et ne sont guère de nature à restreindre la portée de l'article 22. D'autre part, des doutes sur le sens de ce dernier article ne seraient pas justifiés, car il stipule expressément que les Etats sont tenus d'exposer chaque année les mesures prises « pour mettre à exécution » les conventions ratifiées, d'où il apparaît clairement que la question de l'exécution elle-même est soumise à la Conférence.

La compétence du Conseil d'administration pour connaître des rapports annuels, n'exclut pas non plus le pouvoir pour la Conférence de s'occuper, à son tour, de ces rapports, étant donné surtout qu'elle offre une composition beaucoup plus vaste que le Conseil. Son droit de discuter les rapports lui est propre et est indépendant d'autres droits parallèles. Il constitue l'aboutissement logique de l'acte qui consiste à communiquer des rapports à la Conférence. Ne pas admettre ces attributions de la Conférence, c'est, non seulement nier toute substance et toute signification aux dispositions de l'article 22, c'est aussi méconnaître la nature même de cet organisme qui est, par excellence, une assemblée délibérante. Après tout et quoi qu'on puisse dire, c'est bien à la Conférence que l'article 22 exige la présentation du résumé des rapports annuels.

En réalité, la présentation est une mesure visant à donner, devant la Conférence, de la publicité aux rapports annuels. Cette mesure est expressément prévue par la Constitution. Il faut donc bien qu'elle ait un objet et, cet objet, c'est précisément de permettre à la Conférence, en tant qu'organe délibérant, de remplir les différentes parties de sa tâche, savoir : examiner la valeur des

divers rapports; se faire une idée du progrès accompli dans le domaine de la législation internationale du travail; enfin, établir des comparaisons en tout sens, quant aux méthodes adoptées par les différents Etats pour appliquer les conventions.

Quoique l'article 22 ne dise rien au sujet des attributions de la Conférence, quoique la première thèse relatée par nous puisse invoquer une argumentation sérieuse, nous avouons pourtant que c'est à la dernière conception exposée, que nous donnerions notre préférence. Nous admettons, en effet, que, constitutionnellement saisie des rapports annuels, la Conférence a, en tant que corps délibérant, le droit d'entamer une discussion sur ces rapports¹.

Après avoir, en principe, admis ce droit, nous croyons nécessaire de bien préciser quelle serait, selon nous, la nature de l'examen poursuivi par la Conférence et quelle est l'étendue exacte des pouvoirs impartis à cette dernière dans le domaine considéré.

Absence de tout droit de contrôle.

Il convient de dire que, tout en reconnaissant le droit pour la Conférence d'examiner les rapports annuels, nous ne saurions cependant admettre que, — considérée, collectivement, en tant qu'Assemblée et, constitutionnellement, en tant qu'un des organes de l'Organisation internationale du Travail —, la Conférence ait le pouvoir de contrôler l'application des conventions ratifiées, ni de prendre des décisions assumant la forme d'une sanction:

En effet, bien que la Conférence puisse être considérée comme l'organe hiérarchiquement supérieur, à en juger d'après l'importance des décisions prises par les divers rouages de l'Organisation internationale du Travail, néanmoins, quand il s'agit de contrôler l'application des conventions, cet organe ne détient, judiciairement, aucun pouvoir. Son rôle essentiel, c'est d'adopter des projets de convention et de recommandations et, à cet égard, la Constitution a observé le principe de la séparation des pouvoirs. Dans ces conditions, le pouvoir dont la Conférence a été revêtue, c'est, pour ainsi dire, le pouvoir législatif, le contrôle étant confié à d'autres organes. Or, la Constitution prévoit expressément quels sont les rouages compétents pour exercer ce contrôle sur l'appli-

¹ D'ailleurs ce droit, elle l'exerce en fait. Ses pouvoirs sont donc déjà consacrés par l'usage.

cation des conventions. Ce sont le Conseil d'administration, les Commissions d'enquête et, en dernier ressort, la Cour permanente de Justice internationale.

La Conférence n'a aucune compétence constitutionnelle lui permettant de statuer sur un cas d'application d'une convention, de porter un jugement sur l'attitude d'un Etat ou, en tant que Conférence, d'incriminer la façon d'agir dudit Etat. Elle ne peut, en aucun cas, statuer judiciairement, comme le ferait un tribunal suprême. La Conférence n'a pas le droit d'engager elle-même la procédure de contrôle prévue par les articles 23 et suivants de la Constitution, ni de se prononcer sur une réclamation ou une plainte.

La discussion poursuivie à la Conférence sur les résumés des rapports annuels ne peut donc, en aucun cas, prendre la forme d'un procès ou d'une manière de jugement contre un Etat critiqué. Toute la procédure à laquelle peut donner lieu l'article 22 est absolument indépendante de la procédure d'ordre judiciaire prévue par les articles 23 et suivants de la Constitution. Il serait juridiquement insoutenable de défendre toute conception qui tendrait à trouver dans cet article, l'amorce d'un contrôle judiciaire.

L'article 22 destiné à rendre service aux Etats.

Il convient, d'autre part, de bien préciser que l'article 22 ne vise nullement les Etats récalcitrants. Ce n'est pas un article dirigé contre certains Etats reconnus en faute, mais c'est un article qui exige que les Etats se renseignent réciproquement pour que l'information mutuelle serve de base au développement de la législation internationale du travail.

Ainsi, c'est par excellence un article destiné à servir les Etats. Il a pour objet de permettre, en quelque sorte, une confession mutuelle, une déclaration, un exposé sur les points suivants : efforts accomplis pour appliquer les conventions ratifiées, obstacles rencontrés par chaque Etat, difficultés surgies au cours de l'œuvre d'application. Le but de cet échange de renseignements est aussi de faire profiter les Etats des expériences faites par certains d'entre eux, et ce, en vue d'améliorer l'application des conventions, à la fois en degré et en caractère.

C'est donc une sorte d'enquête, instituée au bénéfice mutuel de tous les Etats, et qui se déroule publiquement sous forme d'études réciproques, d'un échange de vues poursuivi dans un

esprit de collaboration mutuelle. Cet article fournit aux Etats l'occasion de donner la preuve de leur bonne foi à l'opinion publique nationale et internationale.

A coup sûr, l'entrée en action de cet article peut mettre en lumière des divergences dans les avis, des contrastes dans les interprétations, mais aussi des cas d'inapplication, voire même des infractions flagrantes. Toutefois, elle ne va pas plus loin. Elle représente une procédure servant à constater quel est l'état réel des choses et ayant pour objet d'aider à rectifier certaines erreurs, soit dans les appréciations, soit dans les actes.

C'est grâce à la procédure prévue par cet article, que les Etats Membres ou les organisations professionnelles pourront constater à quel point la législation de chaque pays observe strictement les dispositions des conventions. Ils étudieront alors, s'il n'y a pas lieu d'obtenir, soit une interprétation authentique de dispositions ambiguës, soit une revision partielle ou totale de certaines conventions. Ils auront, enfin, le droit d'entamer, s'ils le jugent opportun, la procédure appropriée de contrôle, prévue par les articles 23 et suivants de la Constitution.

Les pouvoirs des délégués.

Si, au point de vue théorique, il est facile de concevoir ce genre d'examen et de discussion à la Conférence, et de préciser ses limites exactes, en pratique pourtant, il n'est nullement aisé de discriminer à cet égard.

La Conférence n'est pas un organe judiciaire, mais un corps politique groupant des représentants d'intérêts en cause, qui viennent de divers points du monde pour développer leurs manières de voir. Dans ses discussions, elle risque donc facilement de s'écarter des lignes que pourrait prévoir et dicter une conception strictement juridique de son rôle. Quand, en effet, on admet pour la Conférence la possibilité juridique d'examiner les rapports, l'on pénètre, en pratique, sur un terrain assez glissant.

Ainsi, une fois les rapports annuels mis publiquement en discussion, les délégués à la Conférence ont la liberté de présenter des observations, de formuler diverses appréciations ou commentaires sur les différents points de ces rapports, voire même de critiquer les mesures prises par tel ou tel Etat. Au moment où la question de l'application des conventions vient devant la Conférence, les délégués jouissent de la même liberté de parole qui leur est reconnue pour « toutes les questions soumises aux déli-

bérations de la Conférence ». Chaque délégué a le droit de critiquer librement les mesures d'application prises par n'importe quel Etat, car, l'article 25 de la Constitution leur reconnaît explicitement un droit encore plus étendu et plus important : celui d'engager la procédure de plainte, qui met l'Etat pour ainsi dire en posture d'inculpé.

En vertu du principe de l'égalité des droits pour tous les délégués à la Conférence, il n'est même pas nécessaire que l'Etat représenté par l'orateur ait ratifié les conventions au sujet desquelles ce délégué présente des commentaires.

En accomplissant l'acte qui consiste à envoyer leur rapport, les Etats se soumettent ainsi à ce que la Conférence, — et par conséquent les délégués —, examine les mesures prises par ces Etats dans le domaine national.

Dès les premières conférences et à l'occasion de la discussion du rapport directorial, divers délégués élevèrent certaines critiques, plus ou moins vigoureuses, contre la façon dont divers gouvernements appliquaient les conventions qu'ils avaient ratifiées.

Chaque année se reproduisent des incidents de ce genre, à l'occasion desquels les délégués ouvriers mettent même en doute la véracité et contestent la bonne foi des gouvernements, en discutant les informations que fournissent ces derniers dans leurs rapports annuels ¹.

L'on entend ainsi des discours plus ou moins retentissants,

¹ A titre d'exemple, voici certains passages de discours prononcés par des délégués ouvriers et tirés des débats de la Conférence.

« ... La Grande-Bretagne, dans son rapport, indique que les ouvriers étrangers sont assujettis à l'assurance chômage obligatoire et reçoivent les mêmes indemnités que les ouvriers nationaux. Je voudrais immédiatement contester l'exactitude de cette information. Avant de le faire, toutefois, je voudrais savoir, en m'adressant au délégué du Gouvernement britannique, si son gouvernement est responsable quant à la législation résultant des conventions qui ont été ratifiées dans l'Irlande du Nord. Si ce gouvernement n'est pas responsable, aucun gouvernement ne le serait... » (Discours du délégué ouvrier de l'Etat libre d'Irlande, M. Duffy, à la XI^{me} session de la Conférence.)

« Il paraît peut-être un peu étrange qu'un délégué vienne contester à la tribune de la Conférence les rapports adressés par le gouvernement de son pays au Bureau international du Travail, en exécution de l'article 408. J'estime cependant qu'il est nécessaire de rectifier des affirmations qui pourraient donner lieu à des malentendus... Les réponses que le Gouvernement luxembourgeois a adressées au Bureau international du Travail, au sujet de l'application des conventions sur la durée du travail, sur le repos hebdomadaire, le travail de nuit dans les boulangeries et les maladies professionnelles ne rendent que d'une façon imparfaite et inexacte la situation réelle. Je regrette de devoir démentir à cette place mon gouvernement, mais j'ai si souvent réclamé, à Luxembourg même, aussi bien dans la presse qu'à la tribune parlementaire, contre la manière d'agir, ou plus exactement de non

mais quand ils n'aboutissent pas au dépôt d'une plainte formelle, ils ne comportent judiciairement aucune conséquence et aucune suite. Les délégués obtiennent seulement un effet pratique, qui est d'attirer l'attention de l'opinion publique nationale et internationale sur les défaillances de certains gouvernements.

Les droits des Etats.

Nous venons de dire qu'il n'existe pas d'obstacle juridique à ce que les délégués à la Conférence formulent des critiques quant à la manière dont les différents Etats appliquent les conventions. Ils ont donc le droit de poser aux gouvernements intéressés différentes questions et de leur demander des explications ou des déclarations ayant trait à la question discutée. Mais ils n'ont pas, pour autant, le pouvoir d'exiger une réponse d'un gouvernement, ni, beaucoup moins encore, celui de contraindre ce gouvernement à la donner.

Tout autre chose est le fait, qu'en réalité, les gouvernements s'empressent de répondre aux allégations qui les concernent, tout autre chose le fait qu'ainsi, de façon entièrement naturelle, — comme nous le verrons —, s'est peu à peu instituée, par la pratique, une véritable procédure de contrôle. Mais, juridiquement, les Etats ne sont pas tenus de répondre aux questions qui leur seraient posées à la Conférence. Ils restent, à cet égard, les seuls juges de leur attitude.

agir, des autorités compétentes — réclamations qui n'ont pas trouvé l'accueil souhaitable — que je me vois contraint d'user de ce dernier moyen avant d'en appeler à la Cour permanente de Justice internationale. » (Discours du délégué ouvrier du Luxembourg, M. Krier, à la session de 1934.)

« ... Par des douloureuses expériences, nous connaissons l'inefficacité des ratifications des conventions et des lois complémentaires qui réglementent leur application, lorsqu'elles ne sont pas accompagnées d'une volonté nette et formelle de les appliquer à la vie sociale de chacun des peuples qui font partie de l'Organisation internationale du Travail. Quelles en sont les raisons? Les voici : Lorsque l'Espagne a changé de régime et que la monarchie a été remplacée par un gouvernement républicain, trois hommes appartenant à la classe ouvrière ont été appelés au Gouvernement provisoire. L'Espagne, représentée par la volonté souveraine de ses Cortès constituantes, a ratifié plusieurs conventions adoptées par la Conférence au cours des années antérieures, et promulgué des lois signifiant un progrès indiscutable dans la législation ouvrière de notre pays. Mais il a suffi que le Gouvernement de la République espagnole cessât de sentir dans son sein le contrôle de nos éléments, pour que la classe capitaliste, propriétaire des instruments de travail, s'attaque à la législation sociale par la procédure la plus facile : celle de refuser le travail aux hommes qui ne se soumettaient pas incessamment à ses désirs. En Espagne, comme partout ailleurs, a surgi, en face du pouvoir des lois, le pouvoir de la classe patronale. Ainsi s'est écroulé violemment tout l'édifice spirituel et humain des lois sociales... » (Discours du délégué ouvrier espagnol, M. Tomas, à la session de 1934 de la Conférence.)

L'article 22 de la Constitution leur impose simplement l'obligation de présenter, par écrit, un rapport annuel sur l'application des conventions et de répondre à un questionnaire dûment arrêté par le Conseil d'administration. C'est par le canal de ces rapports officiels qu'ils doivent donner les indications relatives à l'application des conventions ratifiées. En d'autres termes, la seule obligation qui leur est imposée, c'est de répondre aux formulaires, afin de signaler si les conventions ont été appliquées ou non. Aucune disposition juridique n'obligerait, par conséquent, les gouvernements à s'expliquer devant la Conférence ou à répondre à une observation quelconque. Mais si les gouvernements ont le droit de rester impassibles devant les objections des délégués, par contre, ils ne peuvent imposer silence aux critiques qui sont formulées contre eux à la Conférence.

En définitive, l'Etat fautif reste juridiquement toujours libre de demeurer indifférent à la situation ainsi créée.

La portée juridique de l'article 22.

D'après ce qui précède, nous pouvons maintenant définir la portée de l'article 22, lequel ne représente, à aucun titre, une clause de pure forme.

Il n'existe pas d'obstacle juridique à ce que la Conférence examine les résumés des rapports qui lui sont soumis. Elle a même le droit de se renseigner sur le contenu, considéré quant au fond, du résumé des rapports; elle a la faculté de vérifier les points qui lui sembleraient incompréhensibles ou obscurs, elle peut demander des renseignements supplémentaires. Elle peut procéder à un contrôle de caractère technique qui lui permettrait de se rendre compte de la situation réelle, et possède ainsi un droit de regard sur les résultats des ratifications¹.

Toutefois, il s'agit ici de bien s'entendre. Juridiquement, cette activité de la Conférence ne constitue jamais qu'un travail d'information et de constatation pures. Le contrôle qu'elle exerce est exclusivement de fait et ses résultats ne se font sentir qu'indirectement. Il n'est nullement de droit, c'est-à-dire présentant un caractère judiciaire, ni direct, c'est-à-dire aboutissant au prononcé de sanctions.

¹ « L'article 22 constitue un des articles les plus importants de la Charte de l'Organisation internationale du Travail. Il nous permet en quelque sorte de prendre le pouls de l'Organisation, de voir quel est son état de santé. » (Discours du délégué ouvrier autrichien, M. Spalowsky, 1929, p. 382.)

Mais autre chose est d'exercer un droit judiciaire de sanction et autre chose de constater, en pur fait, que telle convention n'est pas observée par un Etat ratificateur, même si cette constatation est assez forte en soi pour faire condamner par l'opinion publique internationale l'Etat trouvé en défaut. Par contre, judiciairement, — nous le répétons —, la Conférence ne peut statuer en pareille matière; moins encore peut-elle condamner.

Sous le rapport du résultat, c'est-à-dire l'issue du débat sur l'application des conventions, la Conférence peut souhaiter de recevoir une réponse donnée par les représentants des gouvernements mis en cause, mais elle n'a pas à se prononcer sur les plaintes ou les critiques qui lui ont été présentées.

Les procès-verbaux de la Conférence prennent acte de tous ces discours, qui constituent peut-être ainsi les manifestations d'un contrôle pour ainsi dire parlementaire, mais d'un contrôle sans autre portée apparente que le fait, pour ces discours, d'avoir été prononcés.

CHAPITRE VI

LA RÉOLUTION DE LA HUITIÈME SESSION
DE LA CONFÉRENCE*L'examen des rapports jusqu'en 1925.*

Nous venons de montrer dans quel sens la Conférence a juridiquement qualifié pour examiner comment sont appliquées les conventions ratifiées. Après ces éclaircissements préliminaires, voyons maintenant comment, sur le support fourni par l'article 22, s'est édifié tout l'important et original mécanisme que l'on dénomme, aujourd'hui, procédure de contrôle mutuel.

Quand commença à fonctionner l'Organisation internationale du Travail, les rapports annuels ne retenaient guère l'attention de la Conférence. Ils étaient, d'ailleurs, très sommaires et considérés comme de simples fiches de renseignements, passaient presque inaperçus devant la Conférence. C'est ainsi que jusqu'en 1925, la Conférence, en tant qu'assemblée constituée, ne se préoccupa guère non plus du résumé des rapports annuels bien que, de temps à autre, certains délégués fissent incidemment mention, dans leurs discours, de certains points soulevés par ce résumé.

C'est de manière tout à fait superficielle et fortuite que la Conférence examinait les rapports annuels au cours de la discussion générale sur le rapport du Directeur. Ce qui la préoccupait surtout au début, c'était le progrès des ratifications.

L'utilisation des rapports.

Mais peu à peu, tant le nombre des ratifications et par conséquent des rapports annuels continuait d'augmenter, l'on se préoccupa de savoir comment étaient réellement appliquées les conventions et la question commença à revêtir une certaine acuité. L'on sentit la nécessité de trouver une procédure qui permît d'utiliser au mieux ces rapports et de mettre en valeur le moyen que fournit l'article 22 pour permettre aux divers intéressés de se comprendre mutuellement quant à l'application des conventions.

En se fondant sur cet article, l'on se préoccupa donc de rechercher une méthode permettant de déterminer avec précision, dans quelle mesure les conventions étaient effectivement appliquées.

L'on se rendit compte, rapidement, qu'il serait impossible, pour la Conférence, d'examiner sérieusement avec profit les rapports annuels si ceux-ci n'étaient pas soumis à une étude préparatoire avant d'être renvoyés à la Conférence. L'on reconnut que cette étude devait être confiée à des organes plus spécialisés et l'on fut amené à ces constatations, surtout à cause de l'énormité de la documentation à examiner dans un court espace de temps, mais aussi à cause de plusieurs autres inconvénients secondaires.

La suggestion irlandaise et la proposition britannique.

En 1925, au cours de la VII^{me} session de la Conférence, le délégué du gouvernement de l'Etat libre d'Irlande, M. O'Rahilly, proposa d'instituer un rouage nouveau à établir lors d'une session ultérieure de la Conférence. Ce rouage nouveau était ainsi défini : « Une commission spéciale qui examinera la valeur et le fond des rapports, présentés conformément à l'article 22 ».

Nous avons vu le gouvernement britannique prendre, à chaque occasion, la tête de tout mouvement visant à intensifier le contrôle. Aussi ne manqua-t-il pas de s'inspirer de cette suggestion et, à la 30^{me} session (janvier 1926) du Conseil d'administration, saisit-il ce dernier d'une résolution relative à l'examen, par la Conférence, des rapports annuels sur l'application des conventions¹. Aux termes de cette proposition, ce devait être la Conférence elle-même qui déterminerait les voies et moyens à adopter pour examiner les rapports, de manière complète et fructueuse. Le Conseil d'administration approuva à l'unanimité cette résolution et

¹ Voici la résolution présentée au Conseil par M. Wolfe, délégué du gouvernement de Grande-Bretagne :

« Le Conseil d'administration, considérant que les rapports présentés par les Etats Membres de l'Organisation, en vertu de l'article 408 du Traité de Versailles, sont de la plus haute importance et qu'un examen attentif des renseignements qu'ils contiennent permet de connaître la valeur pratique des conventions et d'aider en général aux ratifications, suggère que la Conférence charge une commission d'étudier l'institution d'un organisme qui aurait pour objet d'utiliser ces renseignements de la façon la meilleure et la plus complète et d'obtenir telles données qui pourraient paraître nécessaires pour compléter les informations déjà fournies. »

Cette résolution fut adoptée avec un léger amendement; les mots « institution d'un organisme » furent remplacées par les mots « voies et moyens ». (30^{me} session, p. 55.)

chargea, en outre, le Bureau international du Travail de la communiquer aux gouvernements des Etats Membres de l'Organisation.

La résolution de la Conférence de 1926.

Saisie de cette résolution en 1926, à sa VIII^{me} session, la Conférence constitua une commission qui, pour la première fois depuis le fonctionnement de la Conférence, fut appelée à étudier, dans l'esprit de l'article 22, les moyens qui permettraient de contrôler comment les conventions sont réellement mises à effet.

Après de longs débats, cette commission conclut que, pour pouvoir examiner à fond les rapports, il était indispensable de recourir à une procédure appropriée, eu égard à leur nombre toujours croissant et à la multitude de questions techniques et juridiques posées par eux. Elle jugea qu'il était indispensable que de nouveaux rouages fussent constitués, afin de pouvoir mieux utiliser les rapports et afin de mettre en mouvement le mécanisme de surveillance réciproque, visé à l'article 22, article dont on n'avait pas, auparavant, tiré tout l'avantage possible.

La Commission saisit la Conférence de propositions concrètes à ce sujet.

Diverses autres propositions furent présentées en séance plénière et aboutirent à l'adoption de la résolution suivante :¹

« La huitième session de la Conférence internationale du Travail,

« Considérant que les rapports présentés par les Etats Membres de l'Organisation en vertu de l'article 408 du Traité de Versailles, sont de la plus haute importance,

« Et qu'un examen attentif des renseignements qu'ils contiennent, permet de connaître la valeur pratique des conventions et d'aider, en général, aux ratifications,

« Recommande d'instituer chaque année une Commission de la Conférence chargée d'examiner les résumés des rapports présentés à la Conférence en vertu de l'article 408,

« Et charge le Conseil d'administration du Bureau international du Travail de nommer, à titre d'essai pour une période de un, deux ou trois ans, une Commission technique de six à huit membres

¹ Il est à remarquer que cette résolution ne fut pas adoptée sans opposition; elle suscita à vrai dire beaucoup d'hésitations et ne fut votée en définitive que par 66 voix contre 36.

ayant pour mission d'utiliser ces renseignements de la façon la meilleure et la plus complète, et d'obtenir telles données prévues dans les formulaires approuvés par le Conseil d'administration et qui pourraient paraître nécessaires pour compléter les informations déjà fournies : cette Commission devra présenter au Conseil d'administration un rapport que le Directeur, après avis de ce Conseil, annexera à son résumé des rapports annuels, soumis à la Conférence, en vertu de l'article 408. »

La nouvelle procédure.

Ainsi, cette résolution envisageait de créer deux nouveaux organismes. Une Commission d'experts impartiaux et une Commission tripartite, composée de représentants gouvernementaux, patronaux et ouvriers, représentants désignés chaque fois par la Conférence. Ces organes devraient avoir, en définitive, tous deux le même objet, à savoir l'examen minutieux et systématique des rapports annuels fournis par les gouvernements et un contrôle régulier et approfondi à exercer sur l'application effective des conventions ratifiées. C'est une procédure de double examen, tous les rapports annuels devant passer par les deux instances, avant d'être examinés en définitive par la Conférence elle-même. Les deux nouveaux rouages, prévus par cette résolution, furent effectivement créés en 1927 et le système du contrôle mutuel fonctionna dès lors régulièrement.

La résolution de la Conférence de 1926 a ainsi élargi l'application de l'article 22 et en a beaucoup précisé le contenu. C'est depuis son adoption que l'article 22 a commencé à porter véritablement tout son effet. ' .

La nouvelle procédure, ainsi inaugurée, marque incontestablement un progrès dans la réglementation internationale du travail, puisque c'est elle qui a permis, comme nous le verrons, d'utiliser au mieux les rapports annuels et de leur faire subir un examen plus profitable.

CHAPITRE VII

LA COMMISSION D'EXPERTS
POUR L'APPLICATION DES CONVENTIONS*Son institution.*

C'est donc aux termes d'une série de décisions prises dans ses 33^{me} (octobre 1926), 34^{me} (janvier 1927) et 35^{me} (mars 1927) sessions que le Conseil d'administration avait institué une Commission d'experts, chargée d'examiner comment s'appliquent les conventions. En prenant ces décisions, il donnait suite, comme nous l'avons vu, au dernier paragraphe de la résolution adoptée par la VIII^{me} session de la Conférence.

La Commission était constituée à l'essai et pour une période de deux ans; au début, elle ne représentait donc qu'une expérience et ne fonctionnait que sous forme provisoire. Mais ses travaux furent favorablement jugés par la XI^{me} session de la Conférence, qui invita le Conseil d'administration à maintenir le nouvel organe. Depuis lors, la Commission a vu son mandat se renouveler d'abord année après année, par tacite reconduction. Toutefois, son caractère devint plus stable par la suite, de sorte qu'aujourd'hui le mandat de chacun de ses membres embrasse une durée de trois ans. Elle offre maintenant un caractère permanent et figure parmi les commissions régulières de l'Organisation internationale du Travail ¹.

Les experts.

C'est le Conseil d'administration qui procède au choix des experts, membres de la Commission, qu'il désigne uniquement en raison de leurs capacités techniques et non de leur nationalité. La qualité qu'il prend en considération quand il les nomme, c'est uniquement leur compétence juridique ou leur expérience pratique en matière d'application de la législation sociale. Ils ne

¹ Le nombre des membres de cette commission fut, au début, de huit. Mais chaque année, les rapports présentés par les gouvernements crurent en nombre et en importance, ce qui amena peu à peu à augmenter le nombre des membres de la Commission, porté actuellement à treize.

représentent pas, par conséquent, les pays dont ils sont ressortissants, et moins encore des intérêts quelconques.

A une date assez récente, lors de la 74^{me} session du Conseil d'administration (février 1936), l'on a proposé d'adjoindre à la Commission d'experts certains représentants du Conseil d'administration, conformément au système en vigueur pour presque toutes les commissions de l'Organisation internationale du Travail dont les travaux sont, en général, suivis par un ou plusieurs membres du Conseil.

L'on a encore suggéré de ne nommer comme membres de la Commission d'experts que des ressortissants des pays ayant ratifié un certain nombre de conventions.

Mais toutes ces propositions furent écartées par le Conseil d'administration, qui s'est toujours efforcé de conserver à la Commission son caractère purement technique et de nommer systématiquement des personnalités indépendantes en ne tenant compte que de leur compétence et de leur expérience propres.

Le mode de désignation suivi pour choisir les membres de la Commission, vise à exclure la possibilité que quiconque puisse exercer sur eux la moindre influence. La Commission représente un organisme indépendant et impartial qui ne se guide dans son travail que sur des considérations de nature purement technique. Composé de personnes qualifiées, il peut apprécier exactement en dehors, soit des polémiques bruyantes, soit des réticences calculées, l'œuvre accomplie par chaque Etat pour appliquer les conventions¹. Le résultat de son activité correspond en somme à une consultation d'experts, c'est-à-dire qu'il offre un caractère entièrement objectif.

Attributions et caractère de la Commission.

Telle qu'elle a été définie par la Conférence, la tâche de la Commission consiste à « utiliser les renseignements (fournis dans les rapports annuels) de la façon la meilleure et la plus complète et d'obtenir telles données prévues dans les formulaires approuvés par le Conseil d'administration, qui pourraient paraître nécessaires pour compléter les informations déjà fournies ».

¹ Cette Commission compte actuellement, parmi ses membres, juristes, hommes d'Etat, anciens hauts fonctionnaires et professeurs éminents. Depuis la création de cet organisme, M. Jules Gautier, président au Conseil d'Etat français, en fut membre et conserva ses fonctions jusqu'à sa mort. Il en fut aussi le rapporteur pendant cinq ans et le président pendant trois ans.

Mais le rôle de la Commission a été défini de manière encore plus détaillée par la Commission spéciale qu'a instituée la Conférence ¹.

Le but de la Commission d'experts est ainsi d'examiner chaque année, dans un esprit à la fois critique et impartial, les rapports annuels sur l'application des conventions. Elle doit étudier toutes les mesures nationales prises en vue de mettre à effet chaque convention ratifiée et son rôle est de retrouver, derrière les formules extérieures, les réalités de l'application.

Le caractère de la Commission est bien net, tel qu'il ressort de la résolution adoptée par la Conférence de 1926 qui institua le nouvel organe. Il s'agit d'une Commission administrative du Bureau international du Travail et nullement d'un organe indépendant de ce dernier ². Elle est uniquement chargée d'exécuter un travail préparatoire de dépouillement et d'exposition ³. Mais

¹ Cette Commission avait adopté la proposition tendant à instituer la Commission d'experts. Elle voulut dès lors prendre toutes les précautions possibles et détermina elle-même les tâches de la nouvelle commission. Voici donc l'énoncé des fonctions de celle-ci, telles qu'elles furent déterminées à l'époque :

a) Elle doit examiner les rapports annuels en vue de noter les cas où les renseignements fournis lui auraient semblé insuffisants pour donner une intelligence complète de la situation, soit en général, soit dans tel pays particulier. Dans le premier cas, celui où les renseignements fournis auraient paru insuffisants de manière générale, la Commission peut suggérer que le Conseil d'administration envisage la revision des questionnaires de manière à obtenir une plus grande précision dans les rapports des gouvernements en général. Dans le deuxième cas, c'est-à-dire quand les lacunes constatées auraient concerné les rapports d'un pays déterminé, la Commission peut suggérer que le Bureau demande tels détails complémentaires qu'il serait possible de réclamer, sans toutefois sortir du cadre des questionnaires approuvés par le Conseil d'administration.

b) Elle doit examiner les rapports annuels en vue de révéler les divergences d'interprétation, quant aux dispositions des conventions dans les divers pays qui les auraient ratifiées. Elle doit se borner à attirer l'attention sur de tels cas, sans préjuger quelle doit être l'interprétation correcte de ces dispositions ; c'est un organe administratif qui ne possède à aucun titre des attributions d'ordre judiciaire.

c) Enfin, la Commission doit présenter un rapport technique au Directeur et celui-ci doit communiquer ce rapport à la Conférence, en même temps que le résumé des rapports annuels qu'il a l'obligation de préparer.

² L'idée de constituer une Commission d'experts est née des conditions dans lesquelles le Directeur du Bureau international du Travail est appelé à préparer son résumé des rapports annuels. Pour l'établir, il est obligé de comparer les différents rapports, tant entre eux qu'avec les dispositions des conventions. Le but visé alors était que le Directeur fût secondé par une commission composée de spécialistes et chargée de l'aider à préparer ce résumé de manière aussi objective que possible. Mais, en réalité, la Commission ne s'occupe pas du tout d'établir le résumé des rapports, car c'est le Bureau international du Travail qui l'a toujours rédigé depuis l'origine. D'ailleurs, elle se réunit habituellement à une date où le résumé est déjà sous presse.

³ Voir discours de M. Jules Gautier, délégué gouvernemental de la France à la Conférence de 1935, p. 681.

elle ne remplit aucun rôle, l'autorisant à interpréter ou à juger. Son caractère est, par conséquent, strictement consultatif et technique.

Au début, l'on a soutenu que créer cette Commission serait contraire à la Constitution ¹. Mais nous ne saurions véritablement où trouver, dans la Constitution, des arguments en faveur de cette thèse. Selon nous, au contraire, le caractère de la Commission respecte les clauses constitutionnelles. Aucun doute ne saurait s'élever à cet égard, car elle ne représente qu'un organe d'étude rattaché au Bureau.

Or, aucune disposition constitutionnelle n'interdit de créer pareils organes, qu'ils soient appelés à aider le Directeur et le Conseil à préparer et le questionnaire et le résumé des rapports, ou qu'ils soient capables aussi d'éclairer la Conférence au sujet des points sur lesquels celle-ci doit se prononcer.

Ainsi, par sa nature purement technique et administrative, la Commission ne porte pas atteinte aux termes de la Constitution et n'empiète aucunement sur les attributions des divers organes que prévoit cette dernière.

La tâche de la Commission.

Dans l'exercice de ses fonctions, la Commission s'efforce d'abord de vérifier s'il existe ou non une législation ou une réglementation nationales mettant à effet les clauses de la convention ratifiée. La Commission se trouve quelquefois devant des cas où l'Etat ratificateur n'a donné aucune suite à une convention ratifiée. Elle constate alors le fait, en contradiction avec les obligations formelles de cet Etat.

Mais dans la plupart des cas, il existe une législation ou une réglementation ayant pour but de mettre à effet les dispositions de la convention.

Dans ce cas, la Commission doit vérifier deux points :

- 1^o La conformité de la loi nationale avec la convention;
- 2^o L'application effective de cette dernière.

¹ Le représentant du Gouvernement italien au Conseil d'administration, M. de Michelis, s'est abstenu de prendre part aux votes concernant la création de la Commission d'experts « parce que le Gouvernement italien considérait comme non constitutionnelle l'institution même de la commission ». 35^{me} session, p. 69.

La conformité de la législation.

Sur le premier point, c'est-à-dire pour comparer les textes législatifs nationaux avec ceux des conventions, la Commission soumet les uns et les autres à un double examen : 1^o examen de la lettre de ces textes ; 2^o examen de leur esprit. Elle juge alors dans quelle mesure il existe des divergences entre la réglementation nationale et les clauses de la convention.

La question d'interprétation.

La Commission examine aussi, comment les divers Etats interprètent les clauses des conventions qu'ils ont ratifiées. Elle n'a aucune compétence pour donner des interprétations quelconques et ne peut se prononcer, soit en faveur de telle interprétation, soit contre elle. Mais quoique ne possédant, en réalité, aucun pouvoir d'interprétation, elle n'en est pas moins inévitablement obligée de prendre position, pour pouvoir remplir sa tâche. Afin de juger si certaines mesures nationales ou certains faits sont incompatibles avec les termes des conventions, elle est fatalement obligée de donner elle-même un sens, quel qu'il soit, aux clauses des diverses conventions. Aussi la voyons-nous quelquefois se prononcer, plus ou moins expressément, sur telle ou telle interprétation, adoptée par un gouvernement ¹.

Mais, généralement, pour les cas équivoques ou présentant une certaine importance, elle borne ses commentaires à signaler chaque fois à l'attention du Conseil, les divergences d'interprétation qu'elle a constatées ².

L'application effective.

Après cet examen de la conformité obtenue entre les lois nationales et les dispositions de chaque convention, c'est-à-dire après la conformité entre les textes, vient le deuxième point, le plus important, c'est-à-dire la vérification du fait que cette législation est réellement appliquée. Quand nous avons étudié les formulaires, nous avons vu que, dans chaque questionnaire, les trois dernières questions concernent expressément les méthodes d'application. La commission se fonde sur les réponses des gou-

¹ Voir *infra*, p. 168, l'exemple cité.

² Voir *infra*, p. 342, proposition tendant à charger officiellement la Commission d'experts de donner des interprétations officieuses.

vernements à ces questions pour soumettre à un examen détaillé les mesures effectivement prises afin d'appliquer en pratique les conventions.

Son fonctionnement.

Mais il nous faut maintenant examiner de plus près le fonctionnement de la Commission, à cause du rôle considérable qu'elle remplit en matière de contrôle et aussi parce qu'il s'agit d'un organisme en plein développement dont l'importance devient toujours plus grande.

La Commission d'experts tint sa première réunion du 2 au 6 mai 1927. Depuis lors, elle se réunit chaque année et fonctionne selon une périodicité régulière. C'est le Conseil d'administration qui décide tous les ans de l'époque où la Commission doit siéger. Elle se réunit habituellement en mars, moment auquel presque tous les rapports sont déjà parvenus au Bureau international du Travail. Ses travaux durent, en général, une semaine.

Nous allons exposer comment s'exécute l'examen des rapports annuels; mais il convient au préalable d'indiquer que les experts se sont déjà réparti les conventions, chacun d'eux entreprenant d'examiner tous les rapports relatifs aux conventions que la Commission l'a chargé d'étudier. L'un d'eux, en particulier, assume la tâche spéciale qui consiste à examiner les conditions d'application de toutes les conventions aux colonies.¹ Cette méthode permet à chacun des experts de se familiariser avec les dispositions de certaines conventions et avec les mesures prises dans les différents pays pour en assurer l'application. Elle crée donc une sorte de spécialisation et une continuité dans le genre de travail, conditions qui rendent l'examen des rapports annuels plus complet et plus fructueux.

Les rapports parviennent au Bureau vers la fin de l'année. Après un premier dépouillement fait par le Bureau, ils sont, au fur et à mesure, communiqués à chaque membre de la Commission selon les conventions attribuées à ce dernier.

Chaque expert étudie alors ces éléments et, se basant sur tous les renseignements disponibles, prépare un rapport sur les conventions qui lui reviennent.

¹ Pour l'examen des questions concernant l'application des conventions aux colonies, la Commission a spécialement désigné, parmi ses membres, le professeur William Rappard, recteur de l'Université de Genève, qui est en même temps membre de la Commission des Mandats de la Société des Nations.

Lorsque la Commission d'experts se réunit en séance collective, elle prend connaissance des rapports partiels rédigés par chacun de ses membres. Une discussion s'engage alors en vue de rédiger le rapport général.

Les gouvernements qui le désirent ont d'ailleurs le droit d'entrer en contact direct avec la Commission et de s'y faire représenter lors de la discussion de leurs propres rapports¹. Mais la Commission ne peut pas entrer en contact avec les organisations professionnelles².

Le secrétariat de la Commission est assuré par le service compétent du Bureau international du Travail. Quant à l'organisation interne des travaux de la Commission, il n'existe aucun règlement (*quorum*, manière de prendre les décisions, etc.). Les procès-verbaux de cette commission ne sont ni imprimés, ni livrés à la publicité. Ajoutons, au surplus, que toutes les décisions figurant dans le rapport de la Commission sont, en réalité, prises à l'unanimité. Jamais ce rapport n'a donné lieu jusqu'ici à un avis dissident, car la Commission s'efforce, en toute occasion, d'aplanir les divergences qui surgiraient éventuellement parmi ses membres et ce, afin d'aboutir à un texte qui puisse être approuvé par eux tous.

Le rapport de la Commission.

Le rapport définitif, rédigé dans une forme strictement objective, contient donc les conclusions que la Commission a revêtu de son assentiment unanime.

¹ En 1929, c'est la Commission elle-même qui, dans son rapport, a présenté cette suggestion visant une procédure conçue à l'instar de celle que suit la Commission des mandats de la Société des Nations. Cette suggestion a été portée devant le Conseil à la 47^{me} session (février 1930) de ce dernier. Après une discussion où les opinions furent partagées, le Conseil admit, par 10 voix contre 7, que les gouvernements devraient avoir le droit, s'ils le jugeaient utile, de se faire entendre devant la Commission. Mais en fait, les gouvernements ne font guère usage de cette faculté. Il s'est produit pourtant, tout récemment, un cas de ce genre, le seul qui se soit présenté jusqu'ici. Le 6 avril 1937, un représentant du Gouvernement français se présenta devant la Commission et fit, au nom du Gouvernement français, une déclaration intéressante sur « l'effort de réformes sociales entrepris dans les colonies françaises par le Gouvernement français depuis juin 1936 ». La Commission consigna cette déclaration dans son rapport.

² En 1928, à la Conférence, un délégué ouvrier avait proposé que la Commission d'experts entrât en contact direct et permanent avec les organisations professionnelles internationales et leurs représentants pour puiser, auprès de ces organisations, tous les renseignements relatifs à l'application pratique des conventions. Si cette proposition avait été adoptée, elle aurait changé complètement le caractère de la Commission. Ainsi cette dernière n'a pas le droit d'examiner d'autres observations d'organisations professionnelles que celles que mentionnent les rapports des gouvernements.

La Commission donne son avis sur l'ensemble des rapports annuels dont elle a été saisie, mais elle ne formule d'observations que pour les rapports qui le justifieraient¹. Dans ce cas, elle signale les divergences constatées, présente ses remarques, formule ses appréciations, pose certaines questions aux gouvernements ou leur demande des renseignements ou éclaircissements complémentaires, mais en employant d'habitude, pour ce faire, une formule indirecte².

En réalité, elle ne fait ainsi que relever de manière tout objective les vices d'application et se borne à signaler les faits incompatibles avec les termes des conventions. Cette préparation méthodique du rapport donne à ce dernier une forme propre à concentrer l'attention de la Conférence sur les points les plus intéressants, c'est-à-dire de nature à exiger un examen de sa part³.

¹ En grande majorité, les rapports ne donnent lieu, le plus souvent, à aucune observation.

² A titre d'exemple, citons ici une des remarques de la Commission. Cet exemple montre comment la Commission formule les observations qu'elle présente, le cas échéant, quels termes elle emploie en général, comment les gouvernements intéressés répondent à ses observations et comment elle présente de nouvelles objections. Dans le texte reproduit, nous voyons, en outre, la Commission exprimer son avis à l'égard d'une interprétation adoptée par un gouvernement. Il convient, au surplus, de tenir compte du fait que les termes employés par la Commission changent selon que, pour chaque cas en cause, elle a constaté un degré d'inapplication plus ou moins marqué.

Convention 24, assurance-maladie.

« *Bulgarie.* — L'année dernière, la Commission avait observé qu'en vertu de l'article 18 de la loi du 25 mars 1924, le droit au traitement médical était subordonné à un stage de huit semaines consécutives, alors que la convention ne prévoit pas de stage. En réponse à cette observation, le Gouvernement bulgare a déclaré que l'article 1^{er} de la convention prévoit que chaque membre de l'Organisation internationale du Travail s'engage à instituer l'assurance maladie obligatoire dans des conditions au moins égales à celles prévues dans la convention et non pas dans les conditions exactes prévues dans la convention même. Le Gouvernement bulgare expose d'ailleurs qu'en compensation de l'obligation du stage, la loi bulgare sur les assurances sociales exempte l'assuré des frais d'assistance médicale. La Commission prend acte des déclarations du gouvernement. Elle croit cependant devoir observer qu'il ne lui semble pas qu'un gouvernement puisse se prévaloir des dispositions de l'article 1^{er} de la convention pour déclarer qu'il n'applique pas telle disposition et qu'en compensation il accorde à ses assurés tel autre avantage non prévu par la convention.

« L'interprétation ainsi donnée aux termes mêmes de la convention, ne semble correspondre, de l'avis de la Commission, ni à l'esprit, ni à la lettre de la convention. Dans ces circonstances, elle estime qu'il serait utile d'appeler l'attention du Gouvernement bulgare sur la discordance entre les dispositions de l'article 3 de la convention et la loi bulgare, en ce qui concerne la période de stage, en demandant au Gouvernement bulgare de bien vouloir envisager la possibilité de remédier à cette discordance. » (Rapport, 1933, p. 518.)

³ Dans le principal corps de texte, le rapport de la Commission d'experts comprend des remarques d'ordre général sur l'application des conventions ou encore des suggestions diverses. Il est suivi de trois annexes. La première contient les observations de la Commission sur les rapports annuels et se

La tâche délicate de la Commission.

Le travail des experts offre un caractère très ardu. Il consiste en une étude de législation comparée, étude présentant bien entendu toutes les difficultés inhérentes aux recherches comparatives. Pour déterminer ce qui est et apprécier l'état exact de la situation, il faut faire preuve, nous l'avons dit, d'une grande compétence et d'une parfaite impartialité. Mais ces qualités ne suffisent pas, car dans l'exercice des fonctions de la Commission, d'autres facteurs encore entrent en jeu. Sa tâche l'appelle en effet à apprécier les divers actes des gouvernements et des services nationaux compétents. C'est un travail difficile et même parfois de nature à entraîner des répercussions plus ou moins graves. Il ne s'agit pas, en réalité, d'établir des comparaisons et des commentaires de caractère théorique visant des fins abstraites, mais d'exécuter un travail de haute importance, conçu pour des fins agissantes et destiné à dérouler ses conséquences aussi bien dans le domaine international que sur le terrain national.

C'est pourquoi la Commission est obligée de prendre quelquefois en considération des données d'ordre politique ou autre. Il lui incombe donc de procéder avec prudence et patience. Souvent même, quand elle constate une irrégularité, elle ne se hâte pas de formuler une observation, mais elle attend que le Bureau entre en relation avec les gouvernements intéressés, et obtienne des précisions plus grandes. Ainsi, avant de se prononcer, elle s'efforce toujours de faire préciser la nature exacte de diverses difficultés auxquelles se heurtent les gouvernements, par exemple mauvaises traductions, fautes d'impression, etc. ¹. Quand on parcourt les rap-

divise en deux parties : « A. Observations générales concernant les rapports fournis par certains pays. » « B. Liste des informations nouvelles ainsi que des points sur lesquels la Commission a estimé que les rapports examinés appelaient des observations ou à l'égard desquels des informations supplémentaires paraissaient désirables. »

La deuxième annexe concerne l'application des conventions aux colonies, protectorats et possessions, ainsi qu'aux « territoires sous mandat », et, enfin, la troisième annexe comporte la liste des rapports annuels non encore parvenus au Bureau au moment où la Commission s'est réunie. Il convient de noter ici que, jusqu'en 1934, la Commission ne faisait aucune mention des « territoires sous mandat ». C'est à partir de 1935 qu'elle a ajouté ces mots dans la rubrique de la troisième annexe au rapport. A ce sujet, voir *supra*, pp. 52 et suiv.

¹ Voici, par exemple, un cas particulier effectivement survenu. L'article 1^{er} de la convention n° 13 sur l'emploi de la céruse dans la peinture interdit l'emploi de pigments contenant de la céruse dans les travaux de peinture intérieure des bâtiments, mais l'article 2 dispose que cette interdiction n'est applicable ni à la peinture décorative, ni aux travaux de filage et de recham-

ports de la Commission d'experts, on est frappé de la modération et du tact avec lesquels elle accomplit une tâche si délicate. Quand elle veut mettre en lumière les manquements indéniables de certains pays, elle se borne à émettre quelques remarques conçues en termes prudents. A première vue, l'on ne se rend pas immédiatement compte qu'il s'agit de véritables critiques. Aussi bien fait-elle preuve d'une haute conscience et d'un esprit de précision vraiment remarquable. Aucun gouvernement n'a jamais élevé de protestation officielle contre ses assertions et, tant à la Conférence qu'au Conseil d'administration, l'on a généralement reconnu qu'elle remplissait ses fonctions avec la correction et la réserve nécessaires.

Les réponses des gouvernements.

Le Bureau communique aux gouvernements les passages du rapport de la Commission qui les intéressent en les invitant à présenter des observations, s'ils le désirent. Les gouvernements ne sont pas juridiquement tenus de répondre aux remarques signalées. Selon l'article 22, ils se sont, en effet, acquittés de leurs obligations s'ils ont, à temps et sous la forme prescrite, adressé leurs rapports annuels au Bureau. Pourtant, les gouvernements ne cherchent pas à se prévaloir de cette faculté de ne pas répondre. En pratique, ils s'intéressent, au contraire, beaucoup aux objections de la Commission et s'empressent, pour la plupart, de répondre soit aux observations de la Commission, soit aux questions qui leur sont posées.

Les réponses des gouvernements aux remarques formulées par la Commission sont transmises par le Bureau International du Travail à la Conférence.

pissage. Voulant appliquer cette convention, le gouvernement d'un certain pays chargea l'un de ses fonctionnaires de traduire littéralement le texte de la convention. Or, le fonctionnaire en question ne sut pas traduire les mots « filage » et « rechampissage ». Par « filage » il entendit « filature ». Mais pour le mot « rechampissage », il supposa que ce terme devait, plus ou moins, se rapporter à « filature » et crut donc deviner juste en disant « tissage ». Le texte de la convention ainsi traduit fut inséré dans le Code national du travail du pays intéressé. Par conséquent, dans la législation de ce pays, l'emploi de la céruse était formellement admis pour les travaux de « filature » et de « tissage ». La Commission des experts constata cette anomalie. Toutefois, elle ne voulut pas en faire mention dans son rapport, afin de ne pas froisser le service compétent de ce pays, qui s'était simplement trompé tout en essayant de faire son devoir. Aussi chargea-t-elle le Bureau d'attirer par des voies officielles l'attention de l'administration intéressée sur l'erreur commise. Ces démarches eurent pour résultat de faire modifier la réglementation dont il s'agit et qui est actuellement conforme aux termes de la convention.

Le rôle du Conseil d'administration quant à l'examen du rapport des experts.

La résolution adoptée par la Conférence à sa VIII^{me} session prévoit que la Commission « devra soumettre au Conseil d'administration un rapport que le Directeur, après avis du Conseil, annexera à son résumé des rapports annuels soumis à la Conférence en vertu de l'article 408 ». C'est donc en premier lieu le Conseil d'administration qui est saisi de ce rapport. C'est à son attention que la Commission signale les divergences qu'elle a constatées.

Jusqu'ici le Conseil d'administration s'est abstenu de faire des remarques sur le rapport de la Commission, et s'est borné à en prendre connaissance, mais sans en assumer la responsabilité¹. L'approbation du Conseil n'a donc représenté qu'une simple formalité, et le Conseil n'a pas pris position à l'égard de différentes suggestions formulées par la Commission dans son rapport.

Dans les cas où le Conseil n'est pas appelé à siéger entre le moment où la Commission a fini de rédiger son rapport et le moment où se réunit la Conférence, le Conseil a pris l'habitude d'autoriser le Directeur à transmettre le rapport de la Commission directement à la Conférence avant de l'avoir soumis au Conseil lui-même.

Les pouvoirs du Conseil.

Des doutes ont été exprimés à l'égard du droit qu'aurait le Conseil d'examiner le rapport quant au fond, de le critiquer, ou d'en contrôler la préparation. L'on disait qu'un tel examen de la part du Conseil serait contraire à l'esprit de la résolution de 1926, résolution en vertu de laquelle la Commission avait été

¹ Une fois seulement le Conseil d'administration a apporté une légère retouche à la rédaction du rapport de la Commission. C'était lors de la 45^{me} session du Conseil. Le rapport de 1929 contenait un paragraphe selon lequel les Etats « qui n'ont pas fourni les rapports auxquels les astreignait l'article 408, se sont, par-là même, soustraits aux critiques possibles de la Commission ». Le Conseil estima que le mot « critiques » était trop fort, la Commission n'ayant pas le droit de critiquer l'action des gouvernements. Il décida donc de remplacer le mot « critiques » par le mot « observations ». C'est avec cette retouche que le rapport fut ensuite communiqué à la Conférence.

Si nous relatons le cas ci-dessus, dont l'importance semble apparemment minime, c'est parce qu'il constitue déjà un précédent caractéristique quant aux pouvoirs du Conseil pour intervenir dans l'œuvre réalisée par la Commission.

créée. L'on objectait aussi qu'il était impossible d'admettre cet examen, d'abord à cause de la nature même de la Commission et ensuite pour le motif que cette Commission était destinée à seconder le Directeur. Or, en vertu de l'article 22, ce dernier était seul compétent pour élaborer le résumé des rapports¹.

Cette argumentation ne nous semble guère probante. Les doutes relatifs aux pouvoirs du Conseil ne nous paraissent pas justifiés en droit. Il faut en effet tenir compte ici d'une série de considérations diverses. Conformément à la Constitution, l'activité du Bureau International du Travail — et, par suite, celle de tous ses organes administratifs —, est placée sous la direction du Conseil d'administration. D'autre part, c'est le Conseil qui a constitué la Commission d'experts; il a donc le droit d'examiner le résultat des travaux de celle-ci. Enfin, aux termes de l'article 22, le Conseil doit arrêter la forme des questionnaires applicables aux rapports annuels; par conséquent, ce même Conseil a bien le droit de constater si les Etats se sont conformés à ses indications et de chercher à savoir si les questionnaires s'adaptent convenablement à leur objet.

Il appert, selon nous, de l'exposé ci-dessus que les Etats auraient le droit de recourir hiérarchiquement devant le Conseil au sujet des constatations faites par la Commission. Néanmoins, le rapport de la Commission d'experts n'est pas présenté au nom du Conseil dont la responsabilité ne se trouve donc pas engagée. Il est simplement joint au résumé préparé par le Directeur, et ce sous forme de consultation technique donnée par une Commission d'experts indépendants.

C'est la Conférence qui examine, quant au fond, le texte même du rapport.

Evolution de la Commission.

Selon la résolution de 1926, la Commission d'experts a été créée pour constater les écarts ou les lacunes dans l'application des conventions ratifiées, mais elle ne s'est pas tenue dans ses limites originales.

Les toutes premières années de son existence, la Commission se bornait à examiner la situation sous le rapport de la conformité entre conventions et législations nationales. Mais elle ne recherchait pas si les clauses des conventions et celles des lois et règle-

¹ Voir la discussion y afférant, 66^{me} session, pp. 14 à 19.

ments d'application étaient effectivement observées. Peu à peu, toutefois, dès qu'elle eût déblayé les voies en matière législative, elle commença à étendre le champ de ses travaux et à examiner les faits relatifs à l'application. Et même, depuis quelques années, c'est cet examen qui commence précisément à devenir le centre de gravité de ses efforts. D'autre part, si l'on examine aussi le développement de ses attributions quant au fond, l'on constate, à en juger d'après la rédaction de quelques-uns de ses rapports, qu'elle ne s'est pas restreinte aux limites tracées par la décision originale qui l'a créée. Ainsi, au début, elle commença seulement par émettre certaines remarques formulées en termes assez timides. Mais, graduellement, elle se mit à pousser ses travaux plus avant et plus à fond. Elle se sentit justifiée à exercer une liberté toujours plus grande quand il lui fallut agir et présenter des objections. Ses observations prirent une portée plus large et une autorité toujours plus grande. Maintenant, elle ne se borne plus à fournir au Conseil d'administration un simple rapport sur le cas d'inapplication qu'elle constate. Elle va quelquefois beaucoup plus loin. Elle présente des observations de caractère critique, prend acte des réponses des gouvernements, les discute, les réfute, formule des commentaires sur les interprétations présentées, énonce enfin des suggestions. On s'aperçoit ainsi que la Commission commence à dépouiller son caractère original d'organe purement consultatif. Elle commence à prendre la forme d'un organe semi-autonome possédant une autorité propre.

Il suffit de parcourir ces rapports pour remarquer clairement cette extension lente, mais stable de la compétence attribuée aux experts.

Si la Commission a pu accroître son autorité, c'est d'abord parce qu'elle y a été encouragée en toute occasion par la Conférence elle-même. Dans le rapport de la Commission de la Conférence figure, en effet, régulièrement un passage qui exprime combien la Conférence est satisfaite de la façon dont la Commission s'acquitte de sa tâche. En outre, non seulement les Etats ne se sont pas opposés à la ligne ainsi adoptée par la Commission mais ils ont, au contraire, accordé, en général, une attention particulière aux observations de celle-ci. Ils ont, la plupart du temps, fourni avec la plus grande bonne grâce, les renseignements qu'elle leur demandait.

Encouragée ainsi dans sa tâche, la Commission a pu perfectionner son travail et le rendre plus méthodique. Les rapports

annuels des Etats sont chaque année soumis par elle à un examen toujours plus approfondi et minutieux ¹.

De cette façon, en donnant un caractère toujours plus systématique à son activité, la Commission a grandement augmenté l'importance de son rôle.

L'utilité de son œuvre.

La Commission d'experts constitue un instrument fondamental dans le mécanisme de contrôle mutuel fondé sur l'article 22, tel qu'il fonctionne aujourd'hui.

Chaque année elle enregistre, dépouille ou critique un nombre important de rapports, nombre d'ailleurs toujours croissant ².

Elle accomplit ce travail de la manière la plus scrupuleuse et avec une indiscutable compétence. Le tableau de la situation qu'elle compose chaque année donne une image exacte de la situation réelle quant à la mise à effet des conventions ratifiées.

C'est le résultat de son travail qui sert de base à toute la procédure du contrôle mutuel qui se poursuit à la Conférence.

Il suffit que la Commission signale des divergences dans la manière d'interpréter et de mettre à effet les conventions, pour qu'augmentent aussitôt les perspectives d'obtenir une plus grande uniformité dans l'application de celles-ci en différents pays.

Mais d'autre part, comme, par son étude minutieuse et impartiale des rapports, elle met en évidence les réalités d'application, elle contribue aussi à dissiper les appréhensions que certains Etats pourraient éprouver quant à l'application loyale des conventions par les autres pays. Son œuvre se montre donc d'une grande utilité pour assurer plus effectivement que les conventions seront appliquées et pour favoriser ainsi les progrès de la législation internationale du travail.

Comme nous le verrons, une grande part des résultats obtenus par l'exercice du contrôle mutuel revient incontestablement à son activité. Ainsi que le disait avec justesse le Directeur du Bureau

¹ « Le travail qu'elle accomplit est si parfait, elle s'arrête à tant de détails, qu'à mon avis il n'y a pas lieu de prétendre à aller plus loin. » (Discours du professeur portugais, M. Rodrigues Pereira, à la Conférence de 1936, p. 504.)

² Par exemple, le nombre de rapports dus par les divers Etats pour 1935-1936 était de 662. Ce chiffre va en augmentant à mesure que les ratifications se multiplient.

International du Travail, M. Butler : « Les travaux de la Commission d'experts ont permis d'aboutir à des résultats incontestables, bien que la relation entre les effets et leur cause ne soit pas toujours apparente. En fait, bien des mesures que l'on pourrait croire à première vue spontanées ont été prises par les gouvernements à la suite d'observations formulées par la Commission »¹.

¹ Conseil d'administration. 56^{me} session, p. 82.

CHAPITRE VIII

LA COMMISSION POUR L'APPLICATION
DES CONVENTIONS DE LA CONFÉRENCE*Son institution.*

La résolution adoptée par la Conférence de 1926, ne prévoyait pas seulement la création de la Commission d'experts, elle comportait aussi la recommandation « d'instituer chaque année une Commission de la Conférence, chargée d'examiner les résumés des rapports annuels ».

Depuis 1927, chaque session de la Conférence se conforme à cette résolution, et dès le début de ses travaux, institue régulièrement la Commission prévue qui porte le nom de « Commission pour l'application des conventions »¹.

Cette Commission constitue ainsi le deuxième rouage de la procédure créée en vertu de la résolution de 1926. Sous le rapport du fonctionnement du contrôle mutuel, l'établissement de ce nouvel organe présente une très grande importance, une importance peut-être beaucoup plus grande en réalité que celle de la Commission d'experts dont elle est le corollaire.

Ses attributions et sa nature.

La Commission pour l'application des conventions est chargée, au nom de la Conférence, de soumettre à un nouvel examen le résumé des rapports annuels présentés à celle-ci. Dans sa tâche, elle doit s'aider du travail déjà exécuté par la Commission d'experts. Comme sa compétence découle de l'article 22 de la Constitution, ses attributions ne peuvent dépasser les limites de cet article. Nous avons déjà eu l'occasion d'étudier, sous le rapport juridique, les pouvoirs de la Conférence quant à l'examen des rapports annuels pratiqué en vertu de l'article 22. La Commission pour l'application des conventions ne peut donc se mouvoir que

¹ Cette Commission était dénommée auparavant « Commission de l'article 408 ». Cette dénomination a été abandonnée par suite de la pratique adoptée à partir de 1934 et qui consiste à citer les numéros des articles de la Constitution de l'Organisation, et non ceux des articles du Traité de Versailles. C'est ainsi que, depuis 1935, la Commission a porté le nom de « Commission pour l'application des conventions ».

dans les limites des pouvoirs mêmes dont dispose la Conférence.

Elle ne peut, par conséquent, poursuivre qu'une tâche d'information et de constatation, au même titre que la Conférence elle-même. Elle aussi doit chercher à établir comment, dans les différents pays, se trouve réellement appliquées les Conventions.

Mais c'est au nom de la Conférence qu'elle doit procéder à ces recherches afin de fournir à celle-ci des éléments d'appréciation autant que possible contrôlés. Son travail consiste, en somme, à préparer la discussion qui aura lieu devant la Conférence. Juridiquement, elle ne dispose d'aucun pouvoir pour exercer un contrôle. Elle ne possède aucun droit d'enquête, elle ne constitue pas en quelque sorte un tribunal devant lequel les gouvernements auraient à répondre de leur façon d'appliquer les conventions ¹.

Sous le rapport juridique, ce n'est peut-être qu'un organe d'étude appelé à mettre en évidence les points sur lesquels il peut s'élever un doute où une incertitude quant à l'application ou non de telle convention donnée ². C'est pourquoi l'on a caractérisé le rôle de la Commission comme consistant dans la manifestation d'une « amitié enseignante ». Son œuvre est d'éclairer l'opinion publique de la Conférence. La Commission n'est pas un organe constitutionnel ³.

En 1926, de sérieuses appréhensions s'étaient manifestées quant à l'opportunité d'instituer cette Commission spéciale de la Conférence ⁴. Certains doutes s'étaient aussi exprimés au sujet de sa

¹ « La Commission s'est considérée moins comme investie d'une mission d'enquête au sens strict du mot que comme un organe de l'opinion publique internationale ayant pour but d'apporter l'encouragement mutuel et l'émulation dans les efforts tendant à l'amélioration des conditions sociales. » (Rapport de la Commission de 1932.) « Elle sait très bien qu'elle n'est investie d'aucune compétence juridique comparable à celle d'un tribunal ou d'une commission d'enquête, mais ce n'est pas sans raison qu'elle a été qualifiée de « conscience » de l'Organisation internationale du Travail. » (Rapport de 1933.)

² Voir discours de M. Jules Gautier, délégué gouvernemental de France, à la Conférence de 1935, p. 681.

³ Cette commission ne compte pas encore parmi les commissions que prévoit explicitement le règlement de la Conférence, et il est entièrement facultatif pour cette dernière de la constituer ou non. Mais selon toute prévision, le règlement de la Conférence sera modifié très prochainement, de façon à rendre cette Commission réglementaire.

⁴ L'établissement de cette Commission fut vivement combattu par le représentant du Gouvernement espagnol, M. de Altéa. Le professeur Mahaim s'opposa également à la nomination d'une commission qui ferait rapport immédiatement à la Conférence et pourrait citer devant elle un certain nombre d'Etats plus ou moins récalcitrants. Il ajoutait notamment : « Je considérerais, pour ma part, comme extrêmement dangereux d'organiser ici un tribunal — on a dit un conseil de guerre — qui serait improvisé ». (Compte rendu de la Conférence, session de 1926, p. 249.)

légalité¹. Ces divers scrupules se sont dissipés depuis lors. Aujourd'hui, la désignation de cette Commission par la Conférence, à chacune des sessions de celle-ci, est une formalité qui ne rencontre plus aucune objection et s'accomplit presque automatiquement dès le début des travaux.

Son caractère particulier.

Pourtant cet organe ne ressemble guère aux autres rouages qui, dans l'Organisation internationale du Travail, portent le nom de Commission, car il se présente sous une forme assez originale.

En premier lieu sa physionomie propre est tout à fait différente de celle de la Commission d'experts. Elle comprend des représentants, tant des gouvernements que des employeurs et des ouvriers. Pour la plupart, ces membres ne possèdent pas la même tournure d'esprit, ni le même genre d'expérience que les experts. Tandis que les fonctions de ces derniers, de nature purement technique, sont bien déterminées et inscrites dans des limites précises qu'ils ne peuvent dépasser, les membres de la Commission de la Conférence ne connaissent aucune restriction dans l'exercice de leurs fonctions. Comme, par ailleurs, ils jouissent de la liberté de parole ils peuvent formuler sans entrave des critiques ou observations quelconques au sujet des réponses fournies par les gouvernements.

En outre, tous ces délégués représentent des gouvernements ou des intérêts professionnels, c'est-à-dire des parties directement intéressées à l'application des conventions. Ils ne se bornent pas à utiliser les renseignements officiels, mais apportent à la discussion des données tout à fait distinctes de celles qui figurent dans les résumés des rapports.

Par leur collaboration active aux travaux de la Commission,

¹ Le représentant du Gouvernement italien au Conseil d'administration, M. de Michelis, notamment, soutint la thèse suivante : « Dans l'esprit de la Constitution, les commissions créées par la Conférence doivent avoir trait aux questions inscrites à l'ordre du jour, sauf dans le cas de commissions spéciales, telles que la Commission des résolutions, la Commission des vérifications des pouvoirs, etc. » Nous croyons que ces doutes ne peuvent se réclamer d'arguments juridiques incontestables, car, en vertu de l'article 22, la Conférence est, en tout état de cause, saisie des rapports annuels qu'il lui est possible d'examiner. Par conséquent, pour procéder à cet examen figurant parmi ses attributions normales, elle est parfaitement en droit de nommer une commission à qui elle confie la tâche. Mais, en outre, la disposition du paragraphe 2 de l'article 17 de la Constitution reconnaît nettement à la Conférence le droit d'instituer des commissions sur tous les objets pour lesquels elle le jugerait utile.

ils contribuent efficacement à faire subir aux résultats obtenus un examen plus objectif et plus complet, puisqu'il est exercé par les intéressés eux-mêmes. Mais la Commission pour l'application des conventions présente une physionomie différente, même quand on la compare aux autres commissions instituées annuellement par la Conférence. Ces autres commissions poursuivent des travaux qui portent sur des questions d'ordre plus ou moins général. Elles ressemblent plutôt à des commissions parlementaires chargées d'élaborer des textes. Au contraire, notre Commission s'occupe de sujets qui ont trait pour la plupart à des questions de détail ou d'espèce, puisque sa tâche offre un caractère documentaire et objectif. Inévitablement, elle joue le rôle d'organe servant à constater des faits, sinon presque à vérifier des comptes. En parcourant ses procès-verbaux, l'on sent bien que les discussions poursuivies par elle prennent fatalement la forme d'une critique, voire même d'un contrôle des actes accomplis par différents gouvernements.

Une autre de ses particularités ne se retrouve pas chez d'autres commissions de la Conférence. Elle est due à ce que son travail exige une certaine continuité d'action, pour rendre réel et efficace l'examen des rapports, car il lui faut, tous les ans, se fonder sur ses travaux de l'année précédente afin de pouvoir se rendre compte des résultats obtenus.

Indépendamment de ces particularités, remarquons enfin que le travail de la Commission est une œuvre de patience et d'indépendance et qu'il exige de la part des membres de ce groupement une expérience appropriée.

Sa composition.

Quand il s'agit de composer la Commission, la Conférence est pleinement libre de choisir qui elle veut parmi les délégués. L'on a pourtant proposé d'adopter certains principes pour désigner les membres de la Commission; notamment de n'y faire siéger que des délégués ressortissants de pays qui ont déjà ratifié un nombre appréciable de conventions¹. Mais jusqu'ici aucune restriction n'existe à ce sujet. Indépendamment du nombre de ratifications prononcées par leurs pays respectifs, tous les délégués ont le droit d'être élus à la Commission et de prendre part à ses travaux,

¹ Il s'agit de la « résolution Thorberg », dont il sera question plus bas. En dehors des objections juridiques auxquelles elle s'est heurtée, il a été démontré qu'il était matériellement impossible de réaliser cette proposition.

conformément au principe de l'égalité des pouvoirs entre délégués. La seule tendance qui se manifeste officiellement, quant à la composition de la Commission, c'est le souci d'assurer la continuité d'action nécessaire à une tâche comme la sienne. Pour tenir compte de cette nécessité, les divers groupes de la Conférence désignent des membres possédant l'expérience du genre des travaux qu'exige l'examen des rapports annuels. C'est ainsi que, tous les ans, la Commission compte, en général, une majorité de membres possédant déjà une expérience de plusieurs années.

Son fonctionnement.

Pour son fonctionnement intérieur, une fois constituée, la Commission est régie par le règlement ordinaire qui s'applique aux autres commissions de la Conférence.

Immédiatement après avoir désigné son Bureau, elle entame la discussion relative à l'application des conventions.

Elle prend, en général, pour point de départ de ses délibérations, le rapport de la Commission d'experts, les rapports annuels des gouvernements reçus après la réunion des experts, ainsi que les informations complémentaires fournies par certains gouvernements en réponse aux observations des experts ¹.

La Commission examine d'abord les propositions d'ordre général formulées par la Commission d'experts ou bien en suscite d'autres. Après la clôture de la discussion générale, elle entre dans l'examen des rapports, convention par convention. Tenant compte de l'historique de chaque question soulevée, elle vérifie les résultats obtenus, toujours en prenant une convention après l'autre.

Les déclarations des délégués.

Mais en dehors de toutes les pièces énumérées ci-dessus et dont elle est officiellement saisie, elle prend en considération d'autres données encore, et c'est cette dernière particularité qui confère, en propre, à ses fonctions toute leur originalité. Les données dont il s'agit consistent dans les déclarations ou les objections soit

¹ Dans les premières années de son fonctionnement, la Commission entreprenait elle-même un nouvel examen des rapports annuels. Les conventions étaient divisées en un certain nombre de groupes, puis réparties entre divers rapporteurs spéciaux, désignés à cet effet par la Commission. Cette méthode fut abandonnée, car l'on constata qu'elle amenait des doubles emplois avec les travaux déjà exécutés par les experts; l'on reconnut qu'il n'était pas possible de faire procéder les délégués eux-mêmes à un examen sérieux et conclusif des rapports annuels.

orales, soit écrites, qui sont présentées au cours des débats de la Commission. Ainsi ses membres ou d'autres délégués¹, prennent la parole devant elle pour formuler des observations sur des points de fait, voire même pour émettre des critiques adressées directement à certains gouvernements parce qu'ils n'appliquent pas ou appliquent incomplètement certaines clauses des conventions. Enfin les membres de la Commission se prévalent de toute information privée leur paraissant utile, comme propre à indiquer comment les conventions sont appliquées dans les divers pays.

C'est ainsi qu'en commission les délégués intéressés posent des questions aux représentants des gouvernements et leur demandent des explications sur les points de leurs rapports qui leur paraissent donner lieu à observations.

Mais, bien entendu, les représentants des gouvernements mis en cause ne sont nullement assimilables à des accusés devant un tribunal.

De même que nous l'avons déjà dit à propos des observations formulées par la Commission d'experts, de même quand il s'agit des questions posées devant la Conférence, les gouvernements ne sont pas juridiquement tenus de répondre aux questions posées par la Commission.

Néanmoins, les représentants des gouvernements ne font pas usage de cette faculté et s'empressent en général de répondre. La réponse est d'ailleurs donnée sur place quand les gouvernements mis en cause sont représentés à la Commission.

Les gouvernements absents.

Comme la Commission compte peu de membres, un grand nombre de gouvernements n'est pas représenté au sein de la Commission. Mais, quand un pays absent fait l'objet d'observations ou de critiques, la Commission n'a aucun droit de convoquer ses représentants. Dans ce cas, elle doit donc se passer de leur présence pour formuler ses constatations.

Pourtant, à partir de 1929, un usage s'est établi qui donne aux représentants des gouvernements non compris dans la Commission la facilité de paraître devant elle. A partir de cette date, la Commission a en effet pris l'habitude de transmettre aux représentants

¹ En effet, aux termes de l'article 11 du *règlement pour les commissions de la Conférence*, outre les membres de la Commission, tout autre délégué a le droit d'assister à ses séances et de prendre la parole, mais sans pouvoir exercer le droit de vote.

gouvernementaux intéressés les procès-verbaux pertinents, en les informant, à cette occasion, qu'ils pouvaient être entendus par la Commission si tel était leur désir.

Comme on le voit, la Commission attire simplement l'attention des gouvernements sur les points qui les intéressent, mais en aucun cas, elle ne les invite à se présenter devant elle pour fournir des explications¹. Les Etats intéressés ont ainsi toute latitude pour fournir des explications orales ou écrites, si et comme ils le désirent.

Les réponses des gouvernements.

Il convient de remarquer que, dans leur grande majorité, les gouvernements intéressés tiennent à donner à la Commission des explications, car ils jugent qu'il est souvent contraire à leur intérêt de laisser sans réponse certaines observations, qui pourraient produire des impressions inexactes.

Une fois leur politique mise en cause, ils se croient donc obligés de paraître devant la Commission et de présenter, à l'adresse de l'opinion publique tant nationale qu'internationale, des déclarations et des justifications propres à les défendre contre les allégations formulées à leur encontre.

Une pratique constante s'est déjà instituée à ce sujet. Après chaque énoncé d'observations, les représentants gouvernementaux, sans y être juridiquement tenus, se présentent spontanément devant la Commission, fournissent des explications et observent avec intérêt l'issue de l'affaire qui les concerne. Dans certains cas, les représentants des gouvernements reconnaissent loyalement le bien-fondé des remarques de la Commission, expliquent les raisons des manquements relevés dans leurs pays respectifs, précisent les difficultés auxquelles se heurte l'application des conventions ratifiées par ces pays et enfin énoncent des promesses en vue d'une prochaine amélioration.

Les décisions de la Commission.

Comme aboutissement de toute cette procédure, interviennent, en quelque sorte, des conclusions prononcées par la Commission.

¹ Certaines propositions formulées à la Commission tendaient à convoquer officiellement devant elle les représentants des gouvernements intéressés. La Commission s'est néanmoins toujours efforcée d'éviter de donner aux délégués gouvernementaux l'impression qu'ils sont appelés à comparaître devant une sorte de tribunal.

La Commission décide dans quelle mesure elle doit entériner ou non les observations des experts et si en outre, elle doit y ajouter ses propres commentaires.

Enfin, à propos de chaque observation présentée par ses divers membres, elle décide si cette observation doit être incorporée ou non dans le rapport de la Commission et, en cas d'affirmative, sous quelle forme elle doit l'être ¹.

La décision de la Commission consiste, par conséquent, à répondre à la question suivante : Parmi toutes les observations formulées au cours des débats, et enregistrées dans ses procès-verbaux, lesquelles la Commission doit-elle choisir pour les insérer dans son rapport et sous quelle forme conviendra-t-il de les rédiger?

Il importe ici de souligner un fait. La tâche à accomplir se présente comme extrêmement difficile, mais surtout au moment où la Commission doit rédiger son rapport, pièce qui doit reproduire les constatations et conclusions résultant de ses travaux. Cette difficulté est due à la nature assez délicate des multiples problèmes qu'elle doit prendre en considération. La Commission doit,

¹ Voici un exemple des observations de cette Commission. Il est tiré de son rapport de 1936 :

« ... B. Observations portant sur des conventions déterminées. Convention n° 1. — Durée du travail (industrie) :

« Roumanie. — 1. L'attention de la Commission a été attirée sur un passage du rapport annuel du Gouvernement, d'où il résulte que la question du supplément de 25 pour cent pour les heures supplémentaires effectuées par les personnes dont le travail est spécialement intermittent, n'avait pas encore été réglée. 2. La Commission a été informée par un de ses membres que, selon des informations de presse, deux mémoires avaient été communiqués au gouvernement en vue de faire connaître à ce dernier que la durée du travail dans les chemins de fer allait parfois jusqu'à onze heures par jour. A cet égard, on s'est déclaré surpris du fait que le rapport annuel du Gouvernement roumain ne donnait pas de renseignements sur les observations qui auraient pu être reçues des organisations patronales ou ouvrières, ainsi que le demande le formulaire du rapport annuel.

« Un représentant du Gouvernement roumain a déclaré que la réglementation édictée aux termes de la loi du 9 avril 1928 ne prévoyait pas de majoration de 25 pour cent pour les heures supplémentaires effectuées par les personnes dont le travail est spécialement intermittent. Toutefois la question a été soumise au Comité permanent du travail, mais ledit Comité a été dissous par la loi du 30 avril 1934, en même temps que le Conseil supérieur du travail. La question doit recevoir une solution après que le Conseil supérieur économique créé par la loi d'avril 1936 se réunira l'automne prochain pour donner son avis.

« Il est probable que le ministère du Travail a reçu des organisations professionnelles ouvrières une protestation au sujet d'une durée excessive du travail. Lorsque le ministère reçoit une protestation de ce genre, il ordonne une enquête; si la plainte est fondée, les sanctions légales voulues sont prises; par contre, si elle n'est pas justifiée, elle est classée purement et simplement. »

en vérité, tenir compte de plusieurs facteurs politiques ou autres.

Pour former son opinion, elle n'est guère en mesure de s'appesantir sur les arguments juridiques. Elle doit en effet, pour rendre ses décisions, envisager d'autres considérations, souvent même des circonstances économiques.

C'est pourquoi elle procède avec tous les ménagements possibles et prend soin de formuler ses appréciations en termes prudents et modérés, évitant ainsi les exagérations qui peuvent nuire au but poursuivi ou même soulever à leur tour d'autres difficultés ou complications plus graves.

Quand la Commission formule de la sorte ses appréciations sur des cas litigieux dont elle a été saisie, elle prononce pour ainsi dire une sorte de jugement tout au moins dans la mesure où ce jugement se traduit, comme nous l'avons dit, par le libellé et la forme qu'elle décide de donner à ses appréciations ¹.

Pratiques quasi-judiciaires.

Au point de vue juridique, quoique cette procédure de la Commission ne soit incontestablement qu'une procédure de renseignement et de constatation, le déroulement de ses travaux présente néanmoins les apparences d'une procédure quasi-judiciaire. Il est d'ailleurs inévitable qu'il en soit ainsi.

Pour se rendre compte de la nature des travaux de la Commission, il convient en effet, de considérer que l'application des conventions est un de ces sujets où les diverses parties à la discussion ont à défendre des intérêts propres et invoquent, en réalité, comme argument, devant la Commission, les dommages que peuvent éprouver ces intérêts.

La Commission prend acte de certaines allégations ou constate elle-même, certaines omissions, d'après les pièces dont elle a été saisie. Quand les gouvernements participent aux travaux de la Commission même, leurs représentants sont appelés à donner directement des explications; quand il n'y sont pas représentés, ils reçoivent avis de l'observation qui les intéresse, afin qu'ils puissent y répondre s'ils le désirent.

Déjà l'on se trouve presque dans une atmosphère d'instance judiciaire. L'on est en présence d'intérêts défendus, ou tout au

¹ Quant à sa composition d'ensemble, dans le principal corps de texte, le rapport groupe des observations générales. Cette partie est suivie d'annexes qui contiennent des observations d'ordre spécial.

moins débattus, l'on côtoie le litige. C'est ainsi que l'on assiste au dépôt d'observations écrites, rédigées par les parties, que l'on écoute même le développement oral de ces observations, qu'enfin l'on entend les conclusions prises par la Commission sur les divers éléments examinés par elle et sur les diverses affirmations par elle recueillies. Ces conclusions pourraient presque se nommer un arrêt, en ce sens que la Commission décide si elle doit mentionner les diverses observations dans son rapport, et décide aussi de leur donner telle ou telle forme plus ou moins tranchante, selon les circonstances du cas.

Cette ébauche de procédure légale, ces opérations quasi-judiciaires, n'ont pas encore pris forme tout à fait concrète, étant donné que le mécanisme en est encore actuellement à un stade évolutif.

Néanmoins, année après année, précédents et usages acquièrent une consistance toujours plus ferme.

L'adoption du rapport par la Conférence.

La Commission soumet à la Conférence le rapport auquel aboutissent ses travaux. Une discussion s'engage alors en séance plénière de la Conférence. Mais la discussion devant la Conférence n'a pas pris jusqu'ici grande ampleur, faute de temps peut-être, l'ordre du jour de la Conférence étant en général surchargé. Bien qu'il importerait grandement de connaître avec exactitude comment sont appliquées les conventions, les débats à la Conférence ne sont jamais bien longs. Quand l'on parcourt les comptes rendus de cette dernière, l'on a même plutôt l'impression que la grande majorité des délégués n'apporte pas grand intérêt à cette discussion. Bref, après quelques discours, la Conférence ne fait qu'entériner le rapport de la Commission, mais cette approbation du rapport n'engage pas la Conférence. Elle ne constitue pas, en effet, un acte qui juridiquement se suffise à lui-même, ou soit de nature à entraîner des conséquences constitutionnelles.

Il ne s'agit pas ici, en effet, d'une décision ayant force obligatoire et, par conséquent, elle n'ouvre la voie à aucun recours.

L'adoption du rapport par la Conférence signifie, en réalité, que celle-ci charge le Conseil d'administration d'étudier les questions contenues dans le rapport. Le Conseil d'administration, saisi, à son tour, du rapport de la Commission, examine les constatations et recommandations que contient ce rapport, quand elles justi-

fient des mesures pratiques. Il prend alors les décisions qui ressortissent à sa compétence.

D'autre part, il importe de préciser que l'adoption du rapport par la Conférence ne constitue nullement une décharge pour les Etats à l'égard desquels aucune remarque n'a été formulée.

De même que l'adoption du rapport n'offre pas le caractère d'une sanction dans le cas d'Etats reconnus en défaut, de même l'action prévue par les articles 23 et suivants de la Constitution reste toujours ouverte à l'endroit de tous les Etats sans exception. C'est ainsi que l'adoption du rapport par la Conférence laisse intacts les droits que ces articles reconnaissent aux Etats, au Conseil d'administration, aux délégués à la Conférence et aux organisations professionnelles.

L'organe principal du contrôle mutuel.

Après ce rapide aperçu de la marche que suit l'examen des rapports annuels, examen réalisé en vertu de l'article 22, il ressort que le centre de toute cette activité réside dans la Commission de la Conférence.

C'est cette Commission qui constitue en réalité la cheville ouvrière de tout le mécanisme de surveillance mutuelle fondé sur l'article 22. C'est dans cette Commission que s'édifie la pratique d'un véritable contrôle, contrôle qui au cours des années devient toujours plus ferme et mieux coordonné. La Commission d'experts, elle, ne fait que préparer et faciliter les travaux de la Commission de la Conférence. La Conférence elle-même, en séance plénière, ne s'occupe pas longuement de ces questions et s'est bornée jusqu'ici, après une discussion plutôt restreinte, à approuver le rapport de la Commission. Tous ces faits montrent clairement combien le rôle que joue cette Commission est important quand il s'agit d'examiner comment sont appliquées les conventions.

Son évolution.

Quand elle commença à fonctionner, la Commission accomplissait sa tâche de façon plutôt indulgente et paternelle. Mais, peu à peu, à mesure que se consolidait son autorité, elle amplifia beaucoup la portée de sa tâche. Maintenant, elle pose souvent des questions différentes de celles dont parle l'article 22 en prescrivant aux gouvernements d'y répondre. Pour formuler ces observations, elle emploie des termes de plus en plus énergiques. La Commission

ne manque pas d'examiner la teneur des réponses données par les gouvernements aux observations qu'elle a formulées au cours des années précédentes. Elle recherche dans quelle mesure ont été exécutées les promesses données, le cas échéant, par les différents gouvernements.

En présence d'une indifférence persistante à l'égard de ces remarques, elle revient à ses premières observations en termes plus forts et plus rigoureux.

En 1932, elle en est arrivée à proposer à la Conférence d'inviter le Conseil d'administration à décider s'il ne devrait pas engager contre un Etat, la République de Cuba, la procédure judiciaire de contrôle international prévue par l'article 25, paragraphe 4, de la Constitution ¹.

Comme on le voit nettement, cette Commission a commencé par employer des procédés de simple persuasion, puis, d'année en année, a consolidé progressivement les moyens dont elle disposait pour intervenir. Elle y est parvenue en renforçant et en rendant toujours plus strict le contrôle exercé par elle sur l'application des conventions.

En accomplissant sa tâche avec toujours plus d'ordre, de méthode et d'efficacité, elle a vu grandir son autorité et le succès récompenser ses efforts ².

Aussi les travaux de la Commission prennent-ils chaque année plus d'ampleur, si bien qu'elle en est arrivée aujourd'hui à constituer un des organes les plus importants de l'Organisation internationale du Travail.

Quoique la faculté de l'instituer, ou non, demeure réservée à la Conférence, elle est devenue néanmoins un organe normal pour le

¹ La délégation gouvernementale cubaine se rendit compte de la gravité de cette proposition et mesura les conséquences qu'elle pourrait éventuellement entraîner. Elle donna donc des explications en séance plénière de la Conférence et énonça des promesses. Après quoi, la Commission décida d'insérer dans son rapport le paragraphe suivant : « Les membres de la Commission ont pris note avec satisfaction des nouvelles explications et assurances données à la Conférence par le délégué du Gouvernement cubain et, pour éviter tout malentendu, ils n'insistent pas sur les paragraphes du rapport qui concerne Cuba, dans l'espoir qu'aucune occasion de critique ne subsistera l'année prochaine. » (Compte rendu de 1932, p. 674.)

² Chaque année, divers délégués expriment combien ils considèrent comme satisfaisante la façon dont elle remplit ses fonctions. A la Conférence de 1929, voici comment s'est exprimé à propos de cette Commission le délégué du Gouvernement britannique, M. Wolfe : « ... Au nom du Gouvernement britannique, qui a insisté pour la création de la Commission, je félicite celle-ci pour l'œuvre accomplie cette année et espère qu'elle sera aussi féconde l'année prochaine. »

fonctionnement de cette dernière. Dans la procédure qui s'est développée en prenant appui sur l'article 22 de la Constitution, son activité prend une valeur croissante, et sous l'effet d'une longue pratique, la Commission tend à devenir pour ainsi dire partie intégrante et organique, du mécanisme constitutionnel.

La procédure de contrôle mutuel basée sur l'article 22 constitue une innovation frappante en droit international. Or, dans l'ensemble de ce système, le point le plus original et le plus intéressant, c'est précisément l'apparition de l'organe de surveillance que constitue la Commission avec les fonctions et méthodes de travail appropriées résultant de ses initiatives. Nous assistons ici au développement d'une création originale, qui marquera dans l'histoire du droit international ouvrier ¹.

¹ « Je puis dire qu'en vérité la Commission de l'article 408 constitue un organe dont l'activité est entièrement nouvelle en matière de droit international. En effet, la Commission est compétente pour faire une enquête sur les actes d'administration intérieure sur le territoire des Etats souverains qui composent la Conférence. Si, il y a quinze ans, on avait pu proposer d'envisager une méthode de cet ordre, il est certain que personne n'aurait pu la croire possible. Nous voyons au sein de cette Commission les plus grands pays venir justifier les mesures d'application qu'ils ont prises, et cela pour des traités qui concernent uniquement l'administration intérieure de ces Etats. Il n'existe pas encore à l'heure actuelle, d'autre organe de cet ordre en matière internationale... Notre Conférence a donné l'exemple en instituant une commission de composition très diverse, et qui, pour cette raison même, s'est montrée tout à fait capable de remplir cette tâche de contrôle de l'administration intérieure des Etats qui a été la sienne. Je considère que la Commission de l'article 408 a inauguré un précédent qui peut être précieux pour l'avenir du monde. » (Discours de M. O'Rahilly, délégué du Gouvernement de l'Etat libre d'Irlande, à la Conférence internationale du Travail, session de 1932.)

CHAPITRE IX

LE FONDEMENT DE LA PROCÉDURE DU CONTRÔLE
ET LES SANCTIONS MORALES
CONTENUES DANS L'ARTICLE 22*Tableau d'ensemble du contrôle mutuel.*

Une à une, nous avons étudié toutes les phases que parcourt, dans sa marche, le contrôle mutuel fondé sur l'article 22 de la Constitution et sur la résolution adoptée par la Conférence en 1926. Puis nous avons examiné les questions soulevées par le fonctionnement de chacun des divers rouages qui concourent à assurer ce contrôle.

Ainsi nous nous sommes efforcés de préciser sous les rapports, tant juridique que pratique, les différents traits de ce système.

Considérons-le maintenant dans son ensemble.

Le Conseil d'administration arrête les cadres des questionnaires pour chaque convention.

Les Etats ratificateurs envoient, tous les ans, au Bureau international du Travail, leurs rapports sur l'application des conventions. Ces rapports sont rédigés d'après les formulaires susdits.

Le Directeur du Bureau international du Travail prépare un résumé des rapports.

La Commission d'experts les examine en même temps et exprime diverses observations.

Le résumé des rapports annuels des Etats joint au rapport de la Commission d'experts sont communiqués à la Conférence.

Celle-ci, à son tour, institue une Commission spéciale à laquelle elle renvoie les pièces. L'application des conventions fait l'objet d'une discussion détaillée en commission. Certains délégués se présentent devant celle-ci pour élever, le cas échéant, des plaintes sur l'inapplication de telle ou telle convention. Après quoi, les délégués gouvernementaux des pays mis en cause présentent, en général, leurs explications.

Après délibération, la Commission soumet à la Conférence toutes les remarques ou propositions qu'elle juge opportunes. Quand la Commission a déposé son rapport, la Conférence examine,

dans leur ensemble, les mesures prises par les Etats pour appliquer les conventions. Alors s'engage, sur ce sujet, un débat dont l'aboutissement consiste, pour la Conférence, à adopter le rapport préparé par sa Commission, après l'avoir au besoin modifié. Telle est, dans son entier déroulement, la procédure grâce à laquelle l'Organisation internationale du Travail se trouve en mesure de suivre, à fond et avec continuité, comment chaque Etat applique les conventions.

Les usages internationaux, base de cette procédure.

Pourtant la Constitution ne prévoit pas explicitement toute cette procédure d'information et de surveillance. Il serait, nous l'avons dit, bien difficile de tâcher de trouver dans les termes de l'article 22 des fondements théoriques pour chacun des rouages servant au contrôle mutuel. Car, quels que soient les fondements juridiques que l'on puisse imaginer pour fournir un support au contrôle mutuel, ces constructions de l'esprit risquent toujours d'être incertaines et fragiles.

En fait, ce sont les Etats Membres qui, volontairement, sans réserves et sans protestations se sont soumis au contrôle. A l'égard des obligations qui découlaient pour eux de l'article 22 de la Constitution, tous ces États ont pris une attitude uniforme qu'ils ont répétée en chaque occasion, et le fait a créé, en quelque sorte, une série de précédents, une quasi-jurisprudence.

Nous nous trouvons ici en présence d'usages internationaux nouveaux d'un extrême intérêt sous le rapport du droit des gens. Si ces usages, dûs à la pratique, ont, à plusieurs égards, joué un très grand rôle dans la croissance de diverses procédures suivies par la réglementation internationale du travail, c'est surtout au développement graduel de la procédure fondée sur l'article 22 qu'ils ont apporté la contribution la plus importante.

Une simple résolution, prise en 1926 par la Conférence, a complété pratiquement l'article 22, dont le texte ne donne que trop peu d'indications et se borne à établir des principes ayant trait, on pourrait le prétendre, uniquement à des points de forme. C'est ainsi que, parallèlement aux prescriptions de cet article, l'on a vu apparaître deux organes nouveaux, les deux Commissions pour l'application des conventions. La Constitution n'y fait aucune allusion et néanmoins elles possèdent déjà une existence pratique et déploient une activité fonctionnelle qui influe de manière efficace sur l'œuvre de l'Organisation.

Ayant ainsi reçu de l'usage une indiscutable consécration, cet appareil de contrôle mutuel représente une institution d'ordre international pleine de vie qui voit chaque jour s'affermir son autorité et s'accroître son rôle. Elle devient, peu à peu, partie intégrante dans l'ensemble de ce mécanisme compliqué mais efficace, qui vise à réglementer le travail dans le domaine international.

Un véritable contrôle.

Nous avons admis que, sous le rapport juridique, l'article 22 n'est autre qu'un article visant l'information mutuelle des Etats et l'échange d'éclaircissements entre eux.

Toutes les formalités que nous avons décrites ont ainsi l'air d'être purement administratives. Il n'en est rien.

Malgré les formules atténuées employées pour caractériser ses divers stades, toute la procédure de l'article 22 équivaut, en réalité, à un véritable contrôle. A vrai dire, pour ménager les susceptibilités des Etats et pour s'en tenir à la lettre de cet article, les pièces officielles de l'Organisation internationale du Travail utilisent rarement le mot contrôle. Elles parlent en général d'« information mutuelle ». Elles invoquent les Commissions pour « l'application des conventions ». Mais la réalité, c'est que l'entrée en action de cet article donne lieu à un contrôle certain, puisque l'objet définitif de toute cette procédure n'est autre que montrer avec clarté, précision et sur renseignements vérifiés, d'abord si la législation nationale est conforme aux clauses des conventions, et ensuite si cette législation est effectivement appliquée¹.

Or, constater, en vertu de cet article, qu'une infraction a été commise, signifie contrôler, car c'est une opération qui peut, en soi, constituer déjà pour l'Etat fautif une invitation à se conformer au droit. Cette constatation suffit à elle seule, pour mettre l'Etat fautif à l'index devant l'opinion publique internationale, en l'amenant, pour ainsi dire, à se blâmer lui-même.

Si l'on apprécie la situation sous cet angle, à savoir dans le

¹ Toutes les pièces de cette procédure sont préparées de manière à attirer l'attention sur tous les faits importants. En préparant ces pièces (résumé du Directeur, rapports des commissions), l'on s'efforce, par des méthodes toujours améliorées, de mettre en pleine lumière la situation exacte dans les différents pays ratificateurs. Quand elle fonctionne normalement, cette procédure rend visibles tous les éléments du sujet, sans qu'aucune circonstance puisse rester cachée.

domaine du fait d'abord, puis des conséquences morales, alors plus de doute, l'on peut dire qu'il y a contrôle véritable, qu'il y a même sanctions.

La sanction de la publicité.

En l'occurrence, la sanction est d'ordre exclusivement moral et réside dans l'impression que pourrait produire sur l'opinion publique universelle la faute consistant à ne pas observer une convention.

Le fonctionnement du mécanisme du contrôle mutuel a, en effet, clairement démontré que, malgré son apparence bénigne et sa teneur apparemment consacrée à des points de forme, l'article 22 renferme en réalité une sanction énergique et efficace : la publicité.

De façon générale, la dignité d'un Etat ne lui permet pas de s'exposer à des accusations publiques fondées sur des manquements aux obligations qu'il a, par ailleurs, librement assumées.

Fût-ce seulement pour se soustraire à ce genre de réprobation publique et pour sauvegarder son prestige national, il s'efforcera de se conformer scrupuleusement à ses engagements.

On ne saurait trop souligner combien est forte et efficace, même pour les Etats, cette sanction morale qu'est « l'intimidation par la publicité ».

C'est la vigueur insoupçonnée de cette sanction qui a contribué à faire de l'article 22 la base de toute une procédure originale de contrôle, alors qu'au début cet article visait purement et simplement à organiser un échange réciproque de renseignements. Cette sanction publicitaire constitue tout le dynamisme de l'article 22; dynamisme dont il est difficile de concevoir la portée si l'on cherche à apprécier la situation exclusivement sous l'angle juridique.

Grâce à cette force intrinsèque de l'article 22 dans le domaine pratique, l'Organisation internationale du Travail possède maintenant une procédure nouvelle qui constitue une arme précieuse, apte à obtenir, dans une très large mesure, l'application loyale des conventions ratifiées. Cette pression morale et générale par la publicité ne constitue pas d'ailleurs le seul facteur de contrainte que comporte le fonctionnement de la procédure, et le seul qu'elle puisse déployer pour obtenir une application effective de la législation internationale du travail. Aux divers stades des opérations de contrôle, entrent en jeu d'autres genres de pressions, eux aussi plus ou moins efficaces.

La rédaction des rapports.

La rédaction des rapports annuels représente la première phase de la contrainte et de la pression implicitement contenues dans l'article 22. La préparation pure et simple de ces rapports constitue déjà, pour chaque Etat individuel, le premier appel à se conformer strictement à ses engagements s'il ne l'a déjà fait. Pour accomplir ce qui paraît une simple formalité administrative, les gouvernements sont forcés de soumettre leur propre attitude à un contrôle qu'ils commencent par pratiquer eux-mêmes. Ils sont amenés ainsi à un examen de conscience qu'ils ne peuvent éviter. Chaque année, l'Etat ratificateur doit répondre à toutes les questions contenues dans les formulaires. Ces questions sont ensuite complétées, le cas échéant, par les observations de l'une ou de l'autre Commission pour l'application des conventions. Tout cet interrogatoire écrit donne à l'Etat considéré l'occasion d'étudier annuellement sa véritable situation, de procéder lui-même à des comparaisons, de constater ses manquements s'il en est, et d'envisager la possibilité d'y mettre fin. La rédaction des rapports donne ainsi à chaque gouvernement l'occasion de toucher du doigt les lacunes existant dans l'application de ses engagements. Il s'agit donc ici d'un premier contrôle d'ordre moral qui agit en déployant une pression plus ou moins marquée, mais dont l'importance est plus considérable en réalité qu'en apparence, surtout si l'on tient compte de la filière ultérieure que doivent suivre les rapports des Etats.

En effet, l'obligation imposée par l'article 22 ne manifeste pas seulement son caractère original parce que les Etats doivent rendre des comptes à dates périodiques et régulières, mais surtout parce que, sans pouvoir passer par la voie diplomatique, ils sont au contraire tenus de se conformer à une procédure *ad hoc*. Point plus important encore, ces comptes sont appelés à subir un contrôle et une vérification exercée par des organes spéciaux; enfin, suprême épreuve, une discussion publique à leur sujet doit se dérouler devant une assemblée internationale.

Avec cette procédure si ingénieusement conçue, il semble que les divers gouvernements ne puissent parvenir à voiler les circonstances réelles dans lesquelles s'appliquent les conventions.

C'est cette série même d'examens superposés qui oblige les gouvernements, au moment où ils rédigent leurs rapports, à tenir compte du contrôle éventuel auquel pourra être soumise la

véracité des renseignements fournis par eux et qui les convaine de rédiger leurs rapports en toute loyauté et en toute franchise.

Aussi bien, quand il établit ses rapports, la meilleure politique pour un Etat est-elle de déclarer franchement les difficultés d'application auxquelles il s'est heurté, et de signaler nettement les divergences existant entre sa législation et les clauses ratifiées, tout en indiquant les moyens envisagés par lui pour faire disparaître ces divergences à plus ou moins bref délai. C'est d'ailleurs ce que font, le cas échéant, la grande majorité des Etats.

Tout cet exposé démontre que la simple obligation de rédiger des rapports exerce déjà, en elle-même, une sorte de pression morale qui parfois détermine les gouvernements à mettre en train des mesures pour améliorer la situation au cas où ils la reconnaîtraient défectueuse.

Les deux Commissions pour l'application des conventions.

On ne saurait trop souligner le travail extrêmement utile accompli jusqu'ici par les deux Commissions d'application. Grâce aux multiples remarques qu'elles formulent chaque année, c'est surtout leur activité qui fournit réellement le fond solide sur lequel fonctionne la garantie mutuelle.

Chaque année, elles ne manquent pas de signaler les cas d'infractions matérielles, contre les clauses des conventions ratifiées, et à relever les vices de leur application.

Par des observations mûrement pesées et exprimées en termes courtois et modérés, mais qu'elles réitèrent d'année en année avec une insistance croissante, par la persuasion, par la discussion même que leurs questions provoquent, les deux Commissions de l'article 22 exercent sur les gouvernements défaillants une pression réelle. Le simple acte consistant à mettre en lumière l'état réel des circonstances, acte accompagné par cette sorte de réquisitoire écrit qu'elles formulent chaque année, c'est une opération qui suffit, en général, pour que les Etats se conforment spontanément aux obligations qui leur incombent. En réalité, la place prépondérante dans l'ensemble de la procédure du contrôle mutuel fondée sur l'article 22, ce sont les Commissions qui l'occupent.

La discussion devant la Conférence.

En dehors de cette pression, s'exerçant sous forme écrite et résultant du seul fait que les deux Commissions formulent des

observations, une pression morale non moins énergique s'exerce à la Conférence même.

Du moment où ils sont livrés à la publicité des débats, les rapports annuels des Etats peuvent faire l'objet de critiques et d'appréciations à la Conférence de la part de tout délégué, car tout délégué a le droit de demander publiquement à un Etat des explications sur la manière dont sont appliquées les conventions ratifiées par cet Etat. Dans la politique intérieure suivie par l'Etat considéré, un certain élément se trouve donc critiqué devant une assemblée internationale. Des actes accomplis par un Etat sur son propre territoire font ainsi, dans une enceinte internationale, l'objet d'un examen entrepris ou d'observations émises par des tiers. Et quoique, — nous l'avons déjà dit —, l'Etat interpellé ne soit pas juridiquement tenu de répondre aux critiques et aux demandes d'explications, il est pourtant obligé de subir, le cas échéant, un réquisitoire public prononcé du haut d'une tribune dont les échos ont un retentissement universel.

Dans ces conditions, le représentant d'un Etat défaillant risque de se trouver en posture très désagréable devant l'opinion publique internationale.

C'est justement dans ce cas que la sanction morale implicite contenue dans l'article 22 peut jouer avec efficacité.

Cette assemblée internationale et solennelle, cette sorte de tribunal de l'opinion publique universelle, sans avoir à énoncer de jugements et sans d'ailleurs pouvoir le faire, est capable de ramener à l'accomplissement de ses devoirs tout Etat qui attache de l'importance à sa dignité.

S'ils veulent, en effet, sauvegarder leur prestige national, les gouvernements ne peuvent se taire mais sont contraints, bon gré mal gré, de répondre aux diverses allégations les concernant et sont obligés de se justifier ainsi, tant devant l'opinion publique de leur propre pays que devant celle du monde entier. Ils sont donc amenés à exposer quelle politique ils ont suivie et à donner des explications sur les mesures d'ordre interne qu'ils ont prises.

La pression venant de l'intérieur du pays.

Après la clôture de la Conférence, les gouvernements défaillants se trouvent alors exposés, en général, dans leur pays même, à une autre sorte de pression, et c'est quelquefois la plus forte de toutes.

La presse nationale reproduit les diverses critiques formulées

à Genève contre la politique suivie par le gouvernement pour appliquer les conventions.

C'est ainsi qu'une discussion, survenue à la Conférence et défavorable à un gouvernement, risque souvent de provoquer des incidents dans l'intérieur même du pays.

A tout le moins, pareils débats sur le terrain international, ont-ils pour conséquence de stimuler une partie de l'opinion publique du pays considéré. Dans les critiques lancées contre le gouvernement, tous les intéressés trouvent alors une arme de polémique et un moyen de faire pression sur lui. La presse, les adversaires politiques du pouvoir, les organisations ouvrières, et en général tous les partisans de la protection ouvrière dans cet Etat, se prévalent des critiques énoncées à une tribune internationale et atteignant le pays tout entier. Ils s'emparent de ces reproches pour amener le gouvernement à prendre les mesures législatives ou administratives nécessaires en vue de donner effet aux conventions ratifiées.

La pression psychologique sur la personne du délégué.

Tous ceux qui ont eu l'occasion de participer aux travaux de la Conférence internationale du Travail se sont sans doute rendu compte que ces travaux peuvent aussi se traduire par un genre de pression différent mais non moins énergique. C'est ce qu'on pourrait appeler une pression psychologique ou personnelle. Elle est toute différente de celle qu'exerce sur le gouvernement une critique publique des actes de celui-ci, car elle agit sur la personne même du délégué gouvernemental à la Conférence.

Etant donné la nature spéciale des questions que doit traiter la Conférence du Travail, et l'expérience qu'exige leur discussion, l'on sait que les Etats s'efforcent d'observer une certaine continuité dans la composition de leur délégation gouvernementale. En général, ce sont les mêmes personnes — hauts fonctionnaires des ministères du Travail — qui, pendant plusieurs années, représentent les divers Etats, ou bien, dans d'autres cas, ce sont les ministres de ces Etats en Suisse qui sont chargés de participer régulièrement aux travaux de la Conférence. En présence de certaines observations formulées par la Commission de la Conférence, ces délégués s'efforcent naturellement de justifier les divers manquements de leurs gouvernements en donnant des explications, voire même, généralement, des promesses que la Commission enregistre dans son rapport. Après la clôture de la Conférence,

le délégué en question transmet à son gouvernement les diverses remarques faites au cours des débats. Si aucune suite n'est donnée à ces remarques, et si, quand la Conférence suivante approche, le pays considéré se fait représenter par le même délégué, celui-ci se trouve dans une position embarrassante. Il ne peut éviter de songer aux questions auxquelles il aura de nouveau à faire face; c'est lui-même alors qui se préoccupera d'obtenir sur le point discuté une réponse satisfaisante à donner à la Conférence. Il interviendra donc lui-même plus énergiquement auprès de son gouvernement afin d'obtenir que ce dernier obvie aux manquements constatés par la Conférence précédente. Il devient donc chaque fois plus difficile pour un délégué de comparaître devant celle-ci, quand il ne peut qu'invoquer les mêmes difficultés et réitérer les mêmes promesses. Ce devient alors une nécessité personnelle pour le délégué que d'exercer lui-même une pression sur son gouvernement.

Ce genre de pression à caractère personnel et psychologique peut paraître reposer sur un raisonnement simple, voire même ingénu. Néanmoins la pression dont il s'agit atteint incontestablement un degré d'efficacité considérable, et ce de l'avis de tous ceux qui ont l'expérience de l'organisation administrative et qui comprennent le rôle joué, en réalité, dans leur pays par les hauts fonctionnaires du ministère du Travail, quand il s'agit de développer la législation sociale.

Le faisceau des influences.

C'est donc un réseau complet de contrôle, se resserrant toujours plus, que l'ensemble de ces pressions d'ordre soit moral, soit personnel et capable d'agir sur l'Etat qui manquerait à ses engagements.

Tous ces moyens d'influence ont pris leur origine dans l'article 22 de la Constitution et donnent une valeur indiscutable à l'institution originale de contrôle mutuel qui s'est surtout créée, peut-on dire, en majeure partie chemin faisant.

A vrai dire, d'ailleurs, les auteurs de l'Organisation internationale du Travail ne semblent guère avoir prévu l'évolution possible de cette procédure devenue maintenant si intéressante ¹.

¹ Lors de la Conférence de Paris, à la Commission de législation internationale du travail, personne n'avait soupçonné ou, tout au moins, n'avait souligné le dynamisme et la valeur de l'article 22. Cet article fut adopté dans la séance du 19 février 1919, non seulement sans opposition, mais même sans discussion.

Certes, ils se sont efforcés d'élaborer un système de contrôle de caractère judiciaire, minutieusement combiné. Mais ils ne se sont pas rendu compte que l'entrée en action de ce système est de nature à soulever une multitude de questions politiques, qui conduisent quelquefois à de véritables impasses, et risquent d'empêcher l'emploi de ce contrôle ou d'en compromettre le fonctionnement.

Ils n'avaient guère soupçonné, d'autre part, la force virtuelle du contrôle réciproque contenue dans l'article 22 et comportant un réseau de sanctions morales et psychologiques. Ces sanctions ne furent nullement prévues au moment de la création de l'Organisation internationale du Travail, mais elles se sont montrées à tel point efficaces qu'elles peuvent, en grande mesure, suppléer à l'emploi des sanctions proprement dites prévues par les articles 23 et suivants de la Constitution.

CHAPITRE X

LA PARTICIPATION
DES ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES*Leur collaboration au contrôle mutuel.*

Pour cette procédure fondée sur l'article 22 et destinée à assurer l'application des conventions, nous avons employé le terme consacré : contrôle mutuel. De ce terme, on pourrait tirer l'impression que le contrôle est organisé pour ne tenir compte que des seuls Etats. Mais tel n'est pas le cas. Un autre facteur de grande importance doit entrer ici en considération. C'est la participation organique des employeurs et travailleurs à l'exercice de ce contrôle. En réalité, d'ailleurs, le bon fonctionnement du contrôle intéresse surtout les organisations ouvrières.

Or, l'on pourrait, jusqu'à un certain point, prétendre que dans trois occasions successives les organisations patronales et ouvrières sont appelées à collaborer à l'œuvre visant à mettre à effet la législation internationale du travail. Ces trois occasions se présentent lors de la rédaction des rapports annuels par les gouvernements, lors des débats de la Commission pour l'application des conventions et lors des débats de la Conférence. L'on saisit immédiatement qu'une collaboration de cette nature est propre à faciliter grandement le contrôle recherché.

Les organisations professionnelles et les rapports annuels des Etats.

Dans les formulaires, — nous l'avons vu —, une question spéciale invite chaque gouvernement à faire savoir s'il a reçu des organisations patronales et ouvrières intéressées « des observations quelconques sur l'application pratique des dispositions de la convention ou sur l'application des lois nationales ayant pour but d'assurer l'exécution des dispositions de la convention ». Dans l'affirmative, le questionnaire demande, en outre, à ce

gouvernement de communiquer un résumé desdites observations en y joignant les remarques qu'il estimerait utiles ¹.

Comme d'autre part, les dirigeants des syndicats professionnels savent que les formulaires contiennent cette question, il leur est possible de contrôler à la fois, dans le pays même et à la Conférence, la sincérité des réponses gouvernementales.

La portée des observations syndicales.

On saisit facilement la portée de cette obligation. Les gouvernements sont appelés à rendre publiques les observations que leur ont, le cas échéant, adressées les organisations professionnelles, observations formulées sur des sujets qui ont trait à l'administration intérieure du pays. De même, les Etats sont invités à donner avis de ces observations aux autres Etats Membres, par le moyen du rapport annuel.

Quand donc les syndicats élèvent des objections sur la manière dont s'appliquent les conventions, leurs commentaires ne demeurent pas confinés dans le seul domaine national, mais amènent les gouvernements à donner acte des critiques ainsi formulées, et à en donner acte par une pièce officielle destinée à être rendue publique dans un certain domaine des relations internationales. En outre, cette même pièce est appelée à subir une vérification qu'assure un organe collectif de droit international.

Ainsi, un Etat vraiment fautif se trouve dans une situation particulière et assez difficile. Il est invité d'abord à mettre les autres Etats au courant. Il est amené ensuite à reproduire lui-même, — ce qui est plus embarrassant —, les critiques que lui ont adressées les organisations professionnelles. Mais ce n'est pas

¹ Nous avons déjà donné quelques indications sur la portée juridique de cette question. Le gouvernement peut, en effet, répondre par un oui ou un non simples sans être juridiquement tenu de publier la substance des observations formulées, le cas échéant, par les organisations professionnelles, sauf dans le cas où cette obligation est prévue dans le texte même d'une convention. En réalité, cependant, il est préférable, pour l'Etat intéressé, de communiquer sincèrement au public les critiques des organisations professionnelles, plutôt que de chercher à s'y dérober. Dans ce dernier cas, il risque, à la Conférence, de se trouver en face d'une situation rendue encore plus difficile. L'exemple que nous avons reproduit à la page 183, donne une idée de la rigueur que peuvent revêtir, en pareille matière, les observations de la Commission pour l'application des conventions. En 1936, dans le cas de la Roumanie, nous avons vu cette Commission se déclarer « surprise » du fait que le rapport annuel du gouvernement ne faisait pas état d'un manifeste que lui avaient adressé les organisations ouvrières. Les représentants de ce pays furent obligés de donner des explications à la Commission, mais la Conférence eut néanmoins connaissance de l'omission ainsi relevée.

tout. Il doit encore accepter que, par l'entremise de la Conférence, le grand public soit averti de certains événements, alors que ces événements ressortissent en première ligne à la politique intérieure de l'Etat considéré.

L'on voit ainsi un nouvel élément s'introduire par voie implicite dans la procédure d'ordre international basée sur l'article 22 de la Constitution. Cet élément, c'est la participation indirecte à l'œuvre de contrôle international de certains groupements de caractère privé, à savoir les organisations syndicales.

Il importe de le remarquer ici : l'efficacité de cette procédure dépend uniquement de la plus ou moins grande liberté dont bénéficient les syndicats dans les différents Etats. Il est probable que dans des Etats à régimes autoritaires, les organisations syndicales ne mettront guère à un ample usage la faculté de révoquer en doute l'application loyale par leurs gouvernements de conventions que ceux-ci ont ratifiées ¹.

Il convient pourtant d'ajouter que, parmi les organisations professionnelles, ce sont en général celles des ouvriers qui utilisent cette latitude ².

Leur rôle à la Conférence.

Quand il s'agit de ce contrôle, plus importante encore est la part que les représentants des intérêts professionnels sont appelés à prendre au cours de la procédure et en particulier aux débats de la Conférence.

En effet, les représentants de divers gouvernements s'abstien-

¹ « J'espère que les organisations consultées par leurs gouvernements ne seront pas trop chauvines dans leur réponse, mais qu'elles nous diront, en toute franchise, les faits que peut-être les gouvernements auraient enveloppés dans les voiles d'une interprétation exprimée en termes diplomatiques. Il va sans dire que nous espérons que ces observations des organisations parviendront à la Conférence sans maquillage diplomatique. » (Discours de M. Serarens, délégué ouvrier des Pays-Bas, 1933, p. 412.) Nous devons ajouter, toutefois, que peu nombreuses ont été jusqu'ici les observations émanant des organisations professionnelles et communiquées par les divers gouvernements dans leurs rapports annuels. Serait-ce parce que les organisations professionnelles s'abstiennent de formuler des remarques ou, au contraire, parce que les gouvernements omettent de communiquer ces observations?

² Un exemple de cette sorte de remarques figure dans un récent numéro des *Informations sociales*. Il s'agit d'une demande du Congrès des syndicats japonais adressée au ministre de l'Intérieur du Japon, spécialement en vue de faire l'objet d'une mention dans les rapports annuels de cet Etat. (*Informations sociales*, 4 janvier 1937, p. 39.)

nent, eux, de présenter des critiques expresses quant à l'application incorrecte d'une convention par un autre gouvernement. Si, en dehors des observations formulées par la Commission d'experts, ils émettent quelquefois des remarques, elles sont généralement conçues en des termes généraux et vagues et ne forment pas d'incriminations précises.

Comparable aussi est l'attitude prise, à cet égard, par les délégués patronaux¹.

Ce sont donc surtout les représentants des ouvriers qui alimentent en faits matériels et en critiques précises les débats qui se déroulent soit à la Commission d'application, soit à la Conférence elle-même. C'est ainsi, par conséquent, que l'activité déployée au cours de la procédure est due, pour une grande partie, à la collaboration constante des organisations ouvrières.

Le rôle des organisations internationales ouvrières.

Le régime de groupes établi à la Conférence et au Conseil augmente encore la portée de ce contrôle.

C'est spécialement le groupe ouvrier de la Conférence qui attache chaque année une importance toujours plus grande à l'exercice strict et efficace du contrôle. Comme ce sont les grandes organisations internationales ouvrières qui inspirent sa conduite, ce sont elles aussi qui le secondent dans l'activité qu'il déploie en faveur du contrôle.

Ainsi ces organisations internationales réunissent, par exemple, les articles de presse signalant des cas d'inapplication, rassemblent les plaintes de diverses organisations nationales qui leur sont affiliées et fournissent aux portes-paroles de la classe ouvrière à la Conférence tous les renseignements qu'ils ont pu grouper sur la manière dont les différents pays appliquent les conventions. Elles adressent régulièrement des circulaires aux différentes organisations nationales pour les inviter à faire usage de leur droit, d'adresser à leurs gouvernements nationaux les observations qu'elles jugeraient opportunes. Elles les convient, en outre, à ne

¹ Les organisations patronales n'apportent pas grande contribution à l'exercice de ce contrôle et évitent de présenter à leurs gouvernements respectifs des remarques au sujet d'une inapplication éventuelle. Pourtant, il est à remarquer que, parmi les représentants du patronat au Conseil d'administration ou à la Conférence, M. Forbes Watson (employeur britannique) est intervenu plusieurs fois en faveur du renforcement du contrôle.

pas manquer, quoi qu'il arrive, de communiquer à leur association internationale copies de ces protestations ¹.

L'activité des délégués ouvriers.

C'est ainsi que les délégués ouvriers à la Conférence sont munis d'une documentation plus ou moins abondante et peuvent parfois mettre en posture difficile les représentants d'un pays défaillant.

Aussi bien, dans la réalité, ne s'en privent-ils pas, car chaque année, les comptes rendus de la Conférence reproduisent plusieurs discours comportant certaines critiques de ce genre.

Le degré de liberté syndicale, existant dans le pays défaillant, peut ne pas être tel qu'il permette, aux ouvriers dudit pays, de formuler librement des critiques contre lui. Aussi arrive-t-il quelquefois que les délégués ouvriers de pays à gouvernement autoritaire n'ont pas le courage de parler librement à la Conférence. Mais même dans ce cas, d'autres représentants qualifiés du groupe ouvrier, dûment avertis et complètement documentés, dénoncent au besoin la politique illégale de ces Etats en prenant la parole soit à la Commission, soit à la tribune de la Conférence. L'on oblige ainsi les gouvernements à reconnaître le droit pour des délégués ouvriers, même relevant d'un autre Etat, de prononcer, le cas échéant, à l'adresse desdits gouvernements un réquisitoire public sur la façon dont ils observent leurs devoirs internationaux.

L'importance du contrôle syndical.

On saisit ainsi combien est importante la contribution fournie à l'exercice du contrôle mutuel par ce facteur nouveau en droit international qu'est le mouvement syndical, une fois ce dernier nanti de pouvoirs dans un domaine officiel ressortissant au droit des gens.

¹ Voici ce que la Fédération syndicale internationale écrivait dans une circulaire récemment adressée aux centrales nationales affiliées et non affiliées, ainsi qu'aux secrétaires et professionnels internationaux :

... « Comme les années précédentes, nous insistons auprès des centrales nationales pour qu'elles fassent connaître à leur gouvernement les observations qu'elles jugeraient utiles, le cas échéant, de faire valoir. Pour notre part, nous prions les centrales nationales de nous faire connaître, de toute façon, quelle est la situation générale dans leurs pays quant à l'application des conventions internationales du travail et de nous faire toutes suggestions qu'elles jugeraient utiles pour notre rapport au groupe ouvrier. »

La Fédération syndicale internationale publie ainsi tous les ans un rapport sur l'application des conventions dans les différents pays. Ce rapport se fonde sur les renseignements reçus des centres syndicaux affiliés.

Nous avons affaire ici à des particuliers. Or, en droit international, c'est incontestablement une innovation grave que toute l'activité déployée par ces particuliers dans l'exercice d'un contrôle imposé à des Etats. Les divers Etats reconnaissent ainsi à certaines organisations privées un rôle juridiquement fondé dans la vie internationale. Cette reconnaissance démontre que les Etats en question s'orientent dans un sens nouveau et intéressant, c'est-à-dire, vers l'abandon de susceptibilités intransigeantes quand leur dignité pourrait être en jeu.

Dans ce phénomène de la collaboration des représentants syndicaux à l'exercice du contrôle mutuel, l'on peut donc déceler une conception nouvelle des rapports entre Etats ¹.

¹ Voir A. BERENSTEIN : *Les Organisations ouvrières, leurs compétences et leur rôle dans la Société des Nations et notamment dans l'Organisation internationale du Travail*. Préface de M. G. Scelle, Paris, 1936.

CHAPITRE XI

LES RÉSULTATS

Cette procédure de contrôle, instituée depuis dix ans déjà, a donné des résultats de plus en plus féconds. Depuis 1927, et d'année en année, grâce à son fonctionnement régulier et systématique, les conventions bénéficient d'une application toujours plus effective.

Bien qu'au premier abord, le contrôle mutuel puisse sembler de nature à demeurer plutôt inopérant, il a prouvé ainsi qu'il se montrait, dans une large mesure, apte à imposer aux Etats défaillants d'observer fidèlement leurs obligations internationales.

Pour premier résultat, l'exercice de ce contrôle a généralisé l'envoi, en temps utile, des rapports annuels des Etats et a obtenu que ces rapports fussent toujours plus précis et complets.

Autre résultat : auparavant, le résumé des rapports — c'est-à-dire l'examen de la manière dont les conventions étaient appliquées — n'attirait l'attention de personne. Or, c'est depuis la création de la procédure de contrôle qu'il a commencé graduellement à prendre sa véritable valeur aux yeux de tous les intéressés.

Mais, le progrès le plus considérable, c'est celui qui s'est manifesté comme conséquence des observations présentées par les experts et par la Commission compétente de la Conférence.

Il suffit, en effet, de parcourir les rapports annuels des deux Commissions pour s'apercevoir que les gouvernements prêtent en général une grande attention aux remarques formulées par l'une ou l'autre d'entre elles.

L'on ne doit naturellement pas s'attendre à obtenir de manière immédiate ou automatique, que l'Etat défaillant se conforme aux indications de l'une ou l'autre Commission. Quand un Etat prend des mesures indispensables pour remplir ses obligations, l'activité qu'il déploie ainsi suppose de sa part un effort de longue haleine (modification des lois existantes, etc.). Or, malgré tout son zèle, le gouvernement en question peut avoir à retarder cet effort pour des raisons indépendantes de sa volonté.

Il est inévitable, en pareil cas, que les mêmes remarques se répètent, parfois pendant plusieurs années, dans les rapports des

Commissions. Il importera donc de considérer cette circonstance lorsqu'on voudra tirer des résultats obtenus une conclusion exacte. D'ailleurs, quand elles formulent chaque année leurs objections, les Commissions elles-mêmes ne manquent jamais d'avoir égard au facteur que représente le temps.

Nous pourrions citer plusieurs exemples qui démontrent péremptoirement combien la procédure de contrôle est efficace ¹.

Ce n'est pas en vain que chaque année, à l'occasion des rapports annuels, les divers rouages de ce mécanisme se mettent en mouvement. Ce n'est pas en vain que les deux Commissions d'application cherchent régulièrement à vérifier si les conventions sont réellement appliquées, ni qu'elles s'efforcent d'obtenir un nouveau progrès dans cette voie. Enfin, ce n'est pas en vain qu'à chaque session de la Conférence, les délégués gouvernementaux, patronaux et ouvriers agissant en commun, confrontent et comparent les mesures d'application avec les textes adoptés.

Grâce au jeu de l'article 22, les Etats, même les plus récalcitrants, finissent par se conformer aux suggestions qui leur sont adressées au cours des diverses étapes que franchit le contrôle. Les divergences constatées disparaissent, de façon fragmentaire, peut-être, mais certainement efficace.

Le contrôle a contribué à préciser la véritable nature des engagements internationaux découlant de l'acte de la ratification. Ce résultat a permis de mettre en lumière et de critiquer l'usage qui est apparu et qui consiste à prononcer des ratifications de prin-

¹ En étudiant le fonctionnement du contrôle mutuel, on peut facilement relever plusieurs cas d'espèce dans lesquels les observations soit de la Commission d'experts, soit de la Commission de la Conférence, voire même des deux, furent suivies de mesures effectives d'application prises par les gouvernements. L'on pourrait ainsi attribuer à l'efficacité de cette procédure, les perfectionnements apportés à l'application, en divers pays, des conventions suivantes : Belgique, convention n° 17; Bulgarie, convention n° 13; Chili, conventions n°s 1, 3, 4, 5 et 6; Chine, convention n° 26; Espagne, conventions n°s 13 et 17; Hongrie, convention n° 15; Pologne, conventions n°s 3, 4, 6 et 7; Grande-Bretagne, convention n° 22; Grèce, convention n° 8; Inde, conventions n°s 15 et 16; Lettonie, convention n° 8; Luxembourg, conventions n°s 1 et 3; Norvège, convention n° 9; Roumanie, conventions n°s 15 et 16; Pays-Bas, convention n° 6; Portugal, conventions n°s 1, 4 et 19; Roumanie, conventions n°s 1, 3, 4, 5, 6, 9 et 15; Suisse, convention n° 2; Yougoslavie, conventions n°s 8, 16, 18, 22 et 23.

Nous signalons les cas ci-dessus, simplement à titre d'exemple. Ils n'épuisent naturellement pas la liste assez longue qui pourrait être dressée si on la voulait complète. Mais, de toute façon, ces exemples suffisent pour permettre de mesurer les résultats tangibles que produit le contrôle mutuel. Voir aussi *Rapport sommaire sur l'activité de l'Organisation en matière maritime, 1929-1936*, pp. 15-18.

cipe; bien plus, si l'on suit le sort ultérieur de ces ratifications, l'on constate que, grâce au contrôle, elles commencent à se transformer peu à peu en ratifications effectives. Il n'est pas probable, en effet, qu'un gouvernement puisse résister indéfiniment au faisceau des pressions virtuellement recélées par l'article 22¹.

Les résultats du fonctionnement du contrôle mutuel sont irréfutables aussi dans un autre domaine, celui de l'application des conventions aux colonies. Au début, tant que ce contrôle n'avait pas commencé à fonctionner, l'applicabilité des conventions aux colonies demeurait une question pour ainsi dire d'arrière-plan. C'est le fonctionnement de cette procédure qui l'a mise, pour la première fois, en relief et a donné un essor toujours plus ample à la législation internationale du travail, sous les formes où il est possible de l'appliquer aux colonies, protectorats, possessions, ainsi qu'aux territoires sous mandat.

Des résultats incontestables prouvent donc l'efficacité du système. Néanmoins, leur existence ne signifie pas que, grâce au jeu du contrôle, l'on soit déjà parvenu à obtenir ni une application immédiate et quasi-automatique des clauses de toutes les conventions, ni une application dans tous les pays qui ont ratifié ces dernières. Dans de nombreux cas, les Commissions se sont vu obligées de répéter les mêmes observations pendant plusieurs années sans que ces rappels obtiennent de résultats. Frappée par cet état de choses, la Commission pour l'application des conventions avait même proposé, en 1932, d'établir une sorte de « liste noire » où figureraient les pays qui systématiquement ne mettent pas à effet les conventions ratifiées².

D'autre part, dans notre chapitre consacré à l'application, nous avons déjà vu en détail que, même à l'heure présente, l'on pourrait

¹ C'est d'ailleurs sur l'attente de ce phénomène que se fonde précisément la thèse favorable aux ratifications de principe, car elle repose constamment sur l'arrière-pensée implicite que le jeu même du contrôle finira, tôt ou tard, par mettre ces ratifications réellement à effet. Nous avons déjà dit que cette thèse est contraire aux principes juridiques, voire même nuisible au développement du droit international.

² Cette proposition aurait constitué une mesure de caractère en quelque sorte disciplinaire à l'égard de certains Etats défaillants. Elle n'eut aucune suite. A sa 60^{me} session (octobre 1932), le Conseil d'administration l'examina, mais pour la rejeter. En effet, avec la procédure suivie actuellement, en vertu de l'article 22, pour contrôler l'application des conventions, l'Organisation internationale du Travail publie toutes les données relatives à l'inobservation de l'une quelconque d'entre elles. Le Conseil décida donc de maintenir l'usage ainsi établi. Ce faisant, il manifestait sa conviction que le contrôle mutuel était en général efficace, sous la forme où il s'exerce maintenant.

signaler quelques faiblesses dans la rigueur avec laquelle s'applique la législation internationale du travail considérée dans son ensemble.

Néanmoins, malgré la persistance de cas où les conventions restent inappliquées, malgré l'existence d'autres lacunes, ou d'autres insuffisances dans cette procédure, nous croyons que ces inconvénients n'enlèvent rien à son importance et à son utilité.

En recourant à des moyens pacifiques, ou même seulement à de simples critiques, l'on parvient dans une large mesure à atteindre le but même que l'on aurait pu chercher à poursuivre mais en entamant la procédure prévue aux articles 23 et suivants. La première des deux méthodes a été qualifiée d'« amiable » pour la distinguer de l'autre, qui est quasi-judiciaire. L'on comprend aisément que la procédure amiable se montre, sous de nombreux rapports, préférable à la seconde ¹.

¹ Le fonctionnement de cette procédure « amiable » a contribué à rendre inutile, dans une large mesure, le recours à des moyens de contrôle plus rigoureux, tels que la procédure des sanctions prévues dans les articles 23 et suivants de la Constitution. Comme le disait justement, en février 1936, le Directeur du Bureau international du Travail, M. Butler, parlant de deux Commissions pour l'application des conventions : « Le but même de l'activité des deux commissions en question est de prévenir le recours à cette procédure, et elles y ont réussi dans une très large mesure. Par la persuasion, par la discussion, par les questions mêmes qu'elles ont posées, elles ont empêché qu'un certain nombre de cas n'en viennent au point où une plainte aurait été déposée sans leur intervention, et on peut dire qu'elles ont ainsi rendu à l'Organisation de précieux services. » (Conseil d'administration, 74^{me} Session p. 25.)

CHAPITRE XII

LES DIVERSES TENDANCES QUANT AU
RENFORCEMENT DU CONTRÔLE MUTUEL*Son perfectionnement.*

L'Organisation internationale du Travail constata bientôt à quel point cette procédure était précieuse pour réaliser les progrès recherchés. En outre, de divers côtés, plusieurs suggestions furent émises afin de consolider, de renforcer ou de perfectionner encore l'instrument original dont l'Organisation disposait ainsi pour assurer le contrôle.

Mais c'est surtout le Conseil d'administration qui s'est, à maintes reprises, préoccupé d'améliorer le système actuel afin de lui donner un fonctionnement plus efficace et plus méthodique assurant des résultats encore plus fructueux.

L'inscription à l'ordre du jour de la Conférence.

Parmi les divers moyens envisagés à ces fins, l'on a proposé d'inscrire, dans les questions figurant formellement à l'ordre du jour de la Conférence, l'examen des rapports annuels dont l'article 22 exige le dépôt. Même aujourd'hui, l'examen de l'application demeure, en effet, facultatif. Cette inscription le transformerait en une opération obligatoire; elle amènerait en outre les Etats et organisations professionnelles à se préoccuper davantage de savoir comment les conventions sont appliquées. Surtout elle permettrait que les délégués à la Conférence se fissent accompagner de conseillers techniques¹, spécialisés dans les questions d'application, ce qui aurait pour conséquence d'assurer un examen plus adéquat et plus approfondi de tous les sujets abordés.

En vertu de l'article 14 de la Constitution, c'est le Conseil d'administration qui établit l'ordre du jour de la Conférence; il a

¹ L'article 3 de la Constitution ne permet pas de désigner de conseillers techniques pour d'autres sujets que les questions formellement inscrites à l'ordre du jour de la Conférence.

donc souvent discuté s'il convenait d'insérer expressément dans l'ordre du jour une question spéciale. Mais à sa 74^{me} session (février 1936) et après de longs débats, il rejeta finalement cette proposition¹.

Elle se heurte, en effet, pour commencer, à des difficultés juridiques. Nous pensons qu'il est très douteux que l'inscription à l'ordre du jour de la Conférence puisse en réalité se fonder en droit, car, semble-t-il, l'article 19 de la Constitution suppose que les questions inscrites à l'ordre du jour de la Conférence doivent en principe être de nature à aboutir à l'adoption, soit d'un projet de convention, soit d'une recommandation².

Mais, abstraction faite de ces doutes, l'on pourrait se demander si vraiment cette inscription était indispensable pour permettre à la Conférence de s'occuper de la question. L'examen des rapports annuels constitue, en effet, un élément normal des travaux de cette dernière, car, de toute façon, une clause spéciale de la Constitution l'oblige à se saisir des rapports³.

Ceci posé et tandis que cette inscription n'ajouterait rien à la substance des dispositions en vigueur, elle pourrait, par contre, comme on l'a remarqué, porter atteinte à la force même des principes contenus dans les conventions. Car le fait seul d'inscrire la question à l'ordre du jour serait, semble-t-il, de nature à impliquer que la valeur de ces principes est en somme relative.

¹ A cette occasion eut lieu une très intéressante discussion sur l'ensemble du contrôle de l'application exercée en vertu de l'article 22. (Voir cette discussion et, spécialement, les interventions du représentant du Gouvernement français, M. Picquenard, pp. 10 à 28.)

² Cette difficulté constitutionnelle a engendré ce que l'on appelle « l'ordre du jour officieux » de la Conférence. Jusqu'ici, le Conseil d'administration s'est abstenu d'inscrire à l'ordre du jour de la Conférence des sujets autres que les questions pouvant aboutir à l'adoption d'un projet de convention ou d'une recommandation. Il n'a fait exception à cette règle que lors de la revision de l'article 7 de la Constitution, revision intervenue en 1922. Nous sommes ici en présence d'un usage bien établi. Il est arrivé au contraire que des questions telles que chômage, travaux publics, contrats collectifs dans l'agriculture, etc., ont figuré à l'ordre du jour « officieux », c'est-à-dire qu'elles ont été signalées à l'attention des gouvernements en même temps que les questions officiellement inscrites à l'ordre du jour. De toute façon, dans la lettre de convocation à la Conférence, le Directeur ne manque pas de signaler à l'attention des Etats Membres l'importance que revêt l'examen des rapports annuels en tant que considération à faire intervenir quand il s'agit de composer les délégations des divers pays. Le Directeur n'omet pas, non plus, d'indiquer la nécessité de comprendre dans les délégations des personnes qui soient au courant de ces questions. Il n'oublie pas enfin d'avertir les Etats qu'une commission spéciale doit être nommée à cet effet.

³ Il faut néanmoins tenir compte du fait que la Conférence n'est pas en mesure d'entrer dans des détails, car elle n'est pas saisie des rapports annuels eux-mêmes, mais seulement d'un résumé présenté par le Directeur.

Convocation d'une session spéciale de la Conférence.

Pour les mêmes raisons, il est aussi très douteux qu'il eût été constitutionnellement possible d'adopter la proposition que le représentant du Gouvernement bulgare présenta à la XIX^{me} session de la Conférence (juin 1935). Elle tendait à consacrer exclusivement une session spéciale de la Conférence à examiner l'application des conventions¹. Cette même proposition fut reprise, en février 1936, au Conseil d'administration². Selon les avocats du projet, plutôt que de continuer à adopter convention sur convention, il importait de s'arrêter, de temps à autre, pour examiner ce que devenaient les conventions déjà adoptées. La Conférence aurait dû, ainsi, jeter un coup d'œil rétrospectif sur les résultats acquis, et établir son bilan à chacun de ses inventaires. En dehors de toute objection juridique, cette proposition ne paraît pas permettre de résultats, même quand on l'examine sous le rapport pratique³.

Il ne faut pas oublier, d'abord, que la Constitution ne prévoit pas la possibilité d'engager devant la Conférence un débat sur les raisons pour lesquelles une convention n'a pas été ratifiée, car les Etats conservent la pleine liberté de ratifier ou non, comme nous l'avons déjà vu.

Or, en ouvrant le débat uniquement sur l'application des con-

¹ Voici, notamment, ce que le ministre de l'Economie nationale de Bulgarie, M. Mochanoff, déclara devant la Conférence : « Il est temps que l'Organisation internationale du Travail intervienne pour rappeler leur devoir aux Etats Membres qui ratifient sans appliquer, ou qui font la sourde oreille et ne s'associent pas à l'universalité de l'œuvre de l'Organisation internationale du Travail. Le moment me semble venu de songer à convoquer une session spéciale de la Conférence, que j'appellerais session de l'article 408 et qui ferait le bilan des résultats pratiques obtenus. »

² C'est le délégué patronal britannique, M. Forbes Watson, qui reprit cette proposition et proposa à son tour que la Conférence consacrat uniquement sa session de 1937 à examiner les ratifications et l'application. Une longue discussion s'engagea alors au Conseil, discussion au cours de laquelle M. Forbes Watson abandonna sa proposition.

³ La Conférence établit déjà chaque année une sorte de bilan des réalisations obtenues grâce au fonctionnement de la réglementation internationale. Mais, en dehors même de ce relevé annuel, elle pourrait, tout à fait normalement, dresser une récapitulation des résultats atteints, en profitant, pour ce faire, de l'occasion offerte par les rapports périodiques sur l'application des conventions, rapports que le Conseil d'administration doit présenter à la Conférence tous les cinq ou dix ans, conformément à une clause contenue dans chaque convention. A mesure qu'elle serait saisie de ces rapports, la Conférence pourrait examiner attentivement où en est parvenue l'application des conventions dont il s'agit. Or, jusqu'ici, la Conférence ne s'est guère préoccupée de ces rapports périodiques, qui sont, presque toujours, passés inaperçus. (Voir *infra*, p. 344.)

ventions ratifiées, l'on aboutirait à une situation paradoxale dans le cas de certains Etats, qui n'auraient ratifié aucune des conventions ou en auraient ratifié très peu, et par conséquent n'auraient pas assumé d'engagements internationaux ou n'en auraient assumé qu'un petit nombre. Ces Etats deviendraient alors les juges, pour ainsi dire, de l'application réalisée par d'autres pays qui, eux, auraient ratifié un plus grand nombre de conventions que leurs censeurs. Si donc la proposition avait été adoptée, il eût suffi d'insérer une question unique à l'ordre du jour pour que l'examen des rapports sur l'application s'exerçât avec une minutie beaucoup plus accentuée que d'habitude, mais toutefois sans obtenir mieux que des résultats très discutables ¹.

Le contrôle de la non-ratification.

Le développement intéressant pris par cette procédure du contrôle mutuel fondé sur l'article 22 a donné lieu à une autre proposition tendant à étendre ce contrôle aux cas de non-ratification ². Les auteurs de cette proposition estimaient que l'exercice du contrôle ainsi envisagé pourrait se réclamer de bases juridiques. Ils faisaient valoir que les articles 19 et 22 ne devaient pas être considérés isolément et qu'en vertu de ces deux articles il serait possible d'instituer le nouveau contrôle. Loin de se borner à l'application des conventions dans les Etats ratificateurs, il devrait s'étendre également aux raisons qui empêchent les Etats de ratifier. L'on proposait donc d'inviter, d'abord, les Etats à présenter des rapports annuels sur les conventions qu'ils n'auraient pas ratifiées et à exposer les motifs de leur abstention. L'on proposait ensuite et subsidiairement de charger la Commission d'experts d'examiner les raisons invoquées par ces Etats et de présenter ses remarques sur les éclaircissements donnés par eux. La Commission de la Conférence eût été saisie également des cas de non-ratification et enfin, la Conférence elle-même eût pu, à son tour, exercer un contrôle réciproque sur ces mêmes cas. A l'appui de la thèse présentée, l'on invoquait notamment le dilemme suivant : ou bien les Etats qui n'auraient pas ratifié

¹ Un contraste aussi éloquent se fût montré de nature à décourager les Etats de bonne volonté qui ratifient régulièrement les conventions internationales.

² Il s'agit de la proposition du délégué ouvrier suédois, M. Thorberg, soutenue par le groupe ouvrier. Selon les auteurs de la proposition, l'adopter devait être un moyen de parer à « une anomalie de la procédure de contrôle ».

seraient exclus de la discussion et, à cette occasion, l'on instaurerait à la Conférence une procédure nouvelle pour contrôler l'application; ou bien il faudrait trouver une méthode qui rendit possible de mettre tous les Etats sur un pied d'égalité pour les faire participer au débat relatif à l'application. Pour établir cette méthode, il faudrait demander aux Etats qui n'auraient pas ratifié d'apporter des éclaircissements sur les motifs de leur abstention, sinon il se produirait cet inconvénient que les Etats ratificateurs subiraient une surveillance minutieuse tandis que les autres échapperaient à tout contrôle¹.

A plusieurs reprises, cette question a préoccupé le Conseil d'administration et même la Conférence, mais il ne lui a été donné aucune suite, vu qu'il ne se trouve aucune base juridique qui permette d'établir ce genre de contrôle. Il n'existe, en effet, pour les Etats, aucune obligation de droit qui leur impose d'énoncer les raisons pour lesquelles ils n'ont pas ratifié. L'article 22 concerne expressément et exclusivement les conventions ratifiées. L'article 19 — qu'on veut lier à l'article 22 — n'impose aux gouvernements d'autre engagement que de déférer ces projets de convention à leur assemblée législative, dont la décision à l'égard de ces projets demeure souveraine². Sur ce point, le sens des articles 19

¹ En réalité, nous trouvons ici une situation qui, sous certains rapports, peut sembler anormale. Les délégués à la Conférence — nous l'avons dit — ont le droit de formuler des critiques ou des appréciations à l'adresse d'un Etat quelconque, au sujet de l'application de toutes les conventions ratifiées. Ils peuvent le faire, même quand les conventions dont il s'agit n'ont pas été ratifiées par leur propre pays. Il arrive ainsi que certaines observations consignées dans le rapport de la Commission d'application puis entérinées par la Conférence, soient en réalité exprimées par une majorité des délégués représentant des Etats qui n'ont pas encore ratifié les conventions examinées. Si, théoriquement, c'est la Conférence, dans son ensemble, qui exerce son droit d'appréciation, en réalité certains cas se présentent néanmoins où tels pays sont mis en cause par de nombreux Etats qui, eux, n'ont pas assumé d'obligations. Il n'existe donc pas ici de réciprocité complète basée sur des engagements uniformes. Il ne s'agit plus purement et entièrement d'un véritable contrôle « mutuel ». En réalité, il se forme pour ainsi dire un groupe de « censeurs » représentant les pays qui n'ont assumé aucune obligation, ou qui n'en ont assumé que peu et une catégorie de « prévenus », constituée par des Etats qui ont ratifié de nombreuses conventions.

Cette situation de fait prête certainement à la critique et justifierait, peut-être, *de lege ferenda*, un amendement à la Constitution afin de permettre un contrôle portant sur les défauts de ratification. Le changement pratiqué introduirait ainsi, dans l'exercice du contrôle, l'égalité de fait entre les divers Etats, égalité qui *de lege lata* ne fournit actuellement aucun argument juridique dont pourrait s'autoriser pareille réforme.

² Au cours de l'intéressante discussion de ce sujet par le Conseil d'administration, et en dehors des difficultés d'ordre théorique venues à la lumière, diverses raisons pratiques se sont aussi fait jour, qui rendent inacceptable la proposition présentée. (47^{me} session, p. 72.) La même question a aussi préoccupé la Conférence à sa XI^{me} session.

et 22 est tellement net qu'une opinion contraire nous paraît juridiquement insoutenable.

Institution d'une troisième Commission pour l'application des conventions.

En vue de renforcer la procédure actuelle et d'intensifier le contrôle, on a proposé de créer un troisième rouage chargé d'examiner les rapports annuels. Il s'agirait d'une Commission permanente tripartite, composée de délégués gouvernementaux, patronaux et ouvriers, qui aurait pour attribution de compléter l'œuvre des experts, en insistant surtout sur l'application pratique de conventions, et ainsi de faciliter encore la tâche incombant à la Commission de la Conférence. Cette proposition a longuement alimenté les débats de la Commission de la Conférence, mais elle fut retirée finalement par son auteur, car les discussions démontrèrent que la création d'un nouveau rouage ne contribuerait en rien à rendre plus méthodique ni à renforcer la procédure actuelle.

La modification du règlement de la Conférence.

Depuis plusieurs années déjà, la Commission d'application se plaint que le temps dont elle dispose ne suffit pas pour lui permettre de remplir utilement sa tâche. Elle déclare opportun de prendre des mesures pour qu'elle puisse commencer au plus tôt ses travaux. A cet effet, l'on a proposé de modifier le règlement de la Conférence, de manière à rendre réglementaire et officielle cette Commission ¹. Cette réforme rendrait possible de la constituer dès l'ouverture de la Conférence, ce qui lui donnerait trois ou quatre jours de plus pour accomplir ses travaux. A sa 75^{me} session (avril 1936) le Conseil d'administration adopta cette résolution, qui a fait, depuis, la navette entre le Conseil et la Conférence et sera soumise de nouveau à la prochaine session de cette dernière ². A sa 78^{me} session (février 1937) le Conseil d'adminis-

¹ Il s'agit d'une résolution que le délégué du Gouvernement japonais, M. Yoshisaka, présenta lors de la 74^{me} session (février 1936) du Conseil d'administration. Elle proposait à la Conférence de modifier l'article 6, paragraphe 2, et l'article 7 de son règlement, de manière à assurer la constitution immédiate, au début de chaque session annuelle, de la Commission pour l'application des conventions.

² Cette résolution fut soumise à la Conférence, lors de sa XX^{me} session (1936), et renvoyée par cette dernière à sa Commission du règlement. Après avoir examiné la question, la Commission jugea qu'il lui était difficile de formuler immédiatement des recommandations à soumettre à la Conférence. La Conférence décida donc de charger le Conseil d'administration d'étudier

tration décida, en effet, de présenter lors de la session de la Conférence, en juin 1937, une proposition concrète visant à introduire une disposition appropriée dans le règlement de la Conférence ¹.

Mais, en tout état de cause, l'effort général a toujours tendu jusqu'ici à accorder à cette Commission toutes les facilités matérielles indispensables pour accomplir convenablement sa tâche, puisqu'elle est devenue graduellement un instrument réellement efficace, de l'œuvre que poursuit l'Organisation internationale du Travail.

L'avenir du contrôle mutuel.

Nous avons maintenant passé brièvement en revue toutes les tendances qui cherchent à améliorer et à coordonner encore plus complètement le système actuel de contrôle mutuel ²; tous les efforts déployés à cette fin prouvent bien que la procédure de contrôle est non seulement aujourd'hui solidement assurée, mais qu'elle tend à prendre du développement et qu'elle continue à croître en efficacité selon un rythme qui s'accélère.

Une fois disparues les hésitations et les inquiétudes manifestées au début de son existence, il s'est trouvé que son activité se déployait toujours plus facilement au cours des ans, les obstacles rencontrés entre temps ayant été peu à peu écartés.

Certes, la nouvelle technique de contrôle n'a pas encore rencontré sa forme définitive. L'institution créée est encore toute

à nouveau la question, en vue de trouver un moyen permettant à la Commission d'application d'inaugurer ses travaux au plus tôt, et permettant aussi d'attirer l'attention sur la grande importance que la Conférence attachait aux travaux de la même Commission. D'ailleurs, en 1936 déjà, la Commission d'application parvenait à tenir une séance plénière dès le troisième jour de la session. Ce résultat put être obtenu parce que l'on avait accéléré certaines formalités que le règlement imposait pour instituer les commissions.

¹ La nouvelle disposition sera insérée dans l'article 7 du règlement de la Conférence. Sous la forme que le Conseil d'administration lui a donnée, elle est ainsi conçue :

« E. Commission de l'application des conventions.

« 1. La Conférence constitue aussitôt que possible une commission composée d'un nombre égal de délégués des gouvernements, des employeurs et des travailleurs, aux fins d'examiner les mesures prises par les Membres pour mettre à exécution les conventions auxquelles ils ont adhéré.

« 2. La Commission présente un rapport à la Conférence. »

² Parmi les diverses propositions destinées à renforcer cette procédure, il conviendrait peut-être de mentionner certaines suggestions en vue d'amplifier le questionnaire. Il s'est manifesté aussi, de divers côtés, une tendance à doter la Commission d'experts de droits analogues à ceux que possède, à la Société des Nations, la Commission des Mandats.

jeune et en plein développement. C'est pourquoi sa marche doit être suivie par les organes responsables de l'Organisation internationale du Travail avec une grande attention et une extrême prudence.

Si le dynamisme de l'article 22, dynamisme dont nous avons déjà parlé, n'a pas encore donné, d'après certains avis, toute sa mesure, si peut-être on n'a pas encore tiré de cet article tout le profit possible, si l'on n'a pas mobilisé tous les moyens qu'il renferme implicitement, il ne faut pourtant pas se hâter vers d'autres nouveautés. Il ne faut, à aucun prix, pousser ce contrôle au-delà des limites tracées par l'article 22 et créer ainsi des situations qui échapperaient ensuite à la portée de cet article. De pareilles initiatives risqueraient de compromettre tout l'édifice.

Aussi conviendra-t-il de ne jamais oublier que le contrôle mutuel, fondé sur l'article 22, est une création assez complexe et assez délicate. Il est étroitement lié avec une autre question qui présente une importance fondamentale pour l'Organisation internationale du Travail, celle du progrès des ratifications elles-mêmes¹. En cas d'exagération, il peut d'ailleurs recéler le risque de provoquer des difficultés politiques plus ou moins graves. C'est une arme d'une efficacité incontestable pour obtenir que les conventions soient appliquées, mais c'est en même temps une arme à plusieurs tranchants.

Aussi le Conseil d'administration et la Conférence ont-ils pour devoir essentiel de ménager le développement de cette procédure et de prendre toutes mesures propres à la consolider et à en accroître l'autorité, car elle peut encore, semble-t-il, recevoir des perfectionnements dans le sens d'une précision, d'une coordination et d'une vigueur plus grandes. Mais en même temps il incombe au Conseil et à la Conférence d'éviter de fausser son véritable caractère, en tant que système permettant d'examiner les rapports annuels.

Quoi qu'il en soit, le régime de l'article 22 représente aujourd'hui la procédure habituelle et normale pour contrôler l'application des conventions. Dans les circonstances actuelles, cette méthode constitue la principale, sinon la seule garantie que les conventions sont loyalement appliquées. C'est par conséquent un

¹ Il semble qu'il n'existe pas d'instrument indiscutable de comparaison permettant de juger si la croissance de ce contrôle a, en réalité, apporté, ou non, quelque ralentissement dans le progrès des ratifications, comme on le redoutait au début.

instrument précieux pour assurer la réglementation internationale du travail.

Il faut, en effet, ne jamais perdre de vue, nous le répétons, que les réalités de l'heure actuelle rendent peu opportun de recourir aux juridictions prévues par l'article 23 et suivants de la Constitution.

Le mécanisme original et efficace de contrôle revêt maintenant, et de ce fait même, une importance et une valeur encore plus grandes. L'on pourrait aller jusqu'à dire qu'aujourd'hui il constitue la clef de voûte sur laquelle reposent l'application stricte et l'uniformité de la législation internationale régissant le travail.

PARTIE D

RÉCLAMATIONS, PLAINTES, SANCTIONS

CHAPITRE PREMIER

LE CONTRÔLE JUDICIAIRE

Procédure judiciaire répressive.

Dans la partie précédente de ce mémoire, nous avons étudié le fonctionnement du contrôle mutuel exercé en vertu de l'article 22, et nous avons reconnu qu'il constituait une procédure de contrôle offrant un caractère purement moral. Comme conséquence dernière, cette procédure aboutit simplement à mettre en évidence l'état d'application réel des conventions, et, le cas échéant, à signaler publiquement les infractions commises. Elle ne peut aller plus loin. Même quand la preuve des contraventions est administrée, cette procédure ne fait subir à l'Etat fautif d'autres pressions que des pressions d'ordre moral.

Pratiquement, — nous l'avons vu —, cette procédure suffit, en grande mesure, à obtenir que les Etats se conforment à leurs engagements.

Pourtant, elle se montre impuissante contre un Etat qui, indifférent à l'effet des sanctions morales qu'elle comporte, s'abstiendrait systématiquement d'exécuter ses engagements ou refuserait nettement d'appliquer avec loyauté une convention à laquelle il a régulièrement adhéré.

Pour les cas de ce genre, la Constitution de l'Organisation internationale du Travail prévoit une autre procédure, régie, elle, par ses articles 23 à 34. Toute une série de moyens judiciaires sont mis à la disposition des intéressés contre les Etats qui ne se conformeraient pas à leurs obligations.

Contrairement à la précédente, qui se fonde sur l'article 22,

cette seconde procédure comporte diverses mesures de contrainte et présente un caractère vraiment judiciaire.

Avec cette procédure, quand un Etat n'exécute pas ou exécute défectueusement les obligations découlant des conventions ratifiées par lui, cet Etat court le risque d'être assigné devant certaines juridictions internationales, d'être jugé et, le cas échéant, d'être condamné à certaines pénalités.

Cette procédure comporte deux sortes d'actions accessibles aux demandeurs : a) les réclamations, b) les plaintes.

La responsabilité des Etats ratificateurs erga omnes, caractéristique de cette procédure.

Mais avant d'entrer dans l'examen des moyens judiciaires mis à la disposition des intéressés, afin de contraindre les Etats fautifs à remplir leurs engagements, il nous faut souligner tout de suite un point important. Si nous ne l'avons pas déjà mis en évidence au cours de l'étude de la procédure fondée sur l'article 22, c'est que, dans l'étude des articles 23 et suivants de la Constitution, il surgit encore plus nettement comme caractéristique de la procédure réglée par ces articles.

En réalité, la grande originalité de cette procédure consiste en ceci que, dans le domaine international, elle consacre la responsabilité de l'Etat ratificateur, pour ainsi dire *erga omnes*.

L'Etat qui ratifie une convention assume, en effet, la responsabilité de l'appliquer loyalement, non seulement vis-à-vis des Etats qui ont ratifié la même convention, mais comme nous le verrons, vis-à-vis d'organisations ou personnes morales autres que des Etats et qui, malgré leur caractère non officiel, peuvent être fondées en droit à intenter, le cas échéant, une action contre l'Etat ratificateur.

La responsabilité de ce dernier est ainsi engagée vis-à-vis du Conseil d'administration du Bureau international du Travail, qui a le droit d'instituer d'office la procédure d'enquête contre tout Etat délinquant, procédure qui peut aboutir à des sanctions économiques. De même, la responsabilité de l'Etat ratificateur est engagée vis-à-vis de simples individus, à savoir les délégués à la Conférence qui ont, contre tout Etat fautif, le droit de recourir à la procédure de plainte. Enfin, la responsabilité des Etats ratificateurs est engagée vis-à-vis des organisations professionnelles qui, elles, peuvent ouvrir la procédure de réclamation.

Comme on le voit, il s'agit ici, dans l'ordre international, d'une

responsabilité juridique beaucoup plus étendue que ne l'est, en général, la responsabilité des Etats quand ils ont adhéré à d'autres traités internationaux.

Nous allons entreprendre l'analyse des articles 23 et suivants et nous sortirons ainsi du domaine de ce qu'on pourrait encore appeler la morale internationale, pour pénétrer dans un régime de coercition et de sanctions offrant un ensemble de règles judiciaires qui constituent une innovation juridique extrêmement intéressante pour l'évolution du droit international.

CHAPITRE II

LES RÉCLAMATIONS

Définition.

La réclamation est une dénonciation portée devant le Bureau international du Travail par une organisation professionnelle soit ouvrière, soit patronale, contre un Etat qui n'aurait pas exécuté de manière satisfaisante une convention ratifiée par lui.

Il s'agit, par conséquent, d'un acte par lequel une organisation professionnelle, ouvrière ou patronale dénonce, ou tout au moins signale une infraction. La dénonciation ne peut émaner que d'une association de ce genre. Elle doit viser un Etat Membre de l'Organisation et une fois qu'elle est formulée, l'Etat se trouve « mis en cause ». Elle doit porter sur la manière dont cet Etat applique une convention à laquelle il a adhéré. Elle doit être adressée au Bureau international du Travail.

Sa base juridique.

Tout ce dispositif est prévu par la Constitution et est destiné à faire subir, éventuellement, des sanctions à un Etat qui n'appliquerait pas effectivement les conventions ratifiées. La procédure de réclamation est spécialement régie : *a)* par les articles 23, 24 et 25, paragraphes 4 et 5 de la Constitution; *b)* par le règlement relatif à la procédure à suivre en cas de réclamation, règlement établi par le Conseil d'administration¹.

Le requérant.

En vertu de l'article 23 de la Constitution, la réclamation doit émaner d'« une organisation professionnelle, ouvrière ou patronale ».

En signalant les faits litigieux au Conseil, l'organisation professionnelle met en mouvement la procédure de réclamation et instaure ainsi une action d'ordre public.

¹ Voir : « Projet de règlement relatif à l'application des articles 409, 410 et 411, §§ 4 et 5 du Traité de Paix », Genève 1931. Cette pièce est très intéressante et touche la plupart des points traités dans ce chapitre. Elle a été préparée par le service juridique du Bureau international du Travail et distribuée aux membres du Conseil d'administration, mais n'a pas été publiée jusqu'ici.

Nous devons donc examiner quelles sont les qualités dont les requérants doivent justifier pour pouvoir instituer valablement cette procédure.

I. Il faut d'abord qu'il s'agisse d'une « organisation ». Dans le projet britannique — utilisé comme base de discussion par la Commission de législation internationale du travail —, l'article correspondant à cette question était conçu en termes tellement larges que les particuliers eux-mêmes auraient pu être censés avoir le droit de formuler des réclamations¹. La Commission jugea cette rédaction trop extensive et modifia sur ce point le texte anglais en adoptant un amendement de M. Vandervelde, légèrement retouché par voie de fusion avec un autre amendement de M. Fontaine. Le texte ainsi adopté reconnaît le droit de réclamation aux « organisations » exclusivement.

II. La Constitution ne précise nullement le sens du terme « organisation ». Doit-il signifier un groupement possédant la personnalité civile et la capacité d'ester en justice, ou suffit-il que ce groupement constitue une collectivité organisée conformément à des statuts et existant en fait, sans qu'il soit nécessaire par ailleurs, que le droit interne de l'Etat dont elle est ressortissante reconnaisse, en outre, l'existence de cette collectivité?

Le droit d'association, branche du droit interne, obéit à des principes très variés selon les divers Etats. Certaines des grandes organisations professionnelles internationales ne possèdent même pas la personnalité civile et sont, en outre, dépourvues de nationalité.

Le Conseil d'administration devrait-il donc se référer chaque fois au droit interne de l'Etat où se trouve le siège de l'organisation requérante pour examiner si cette législation reconnaît ou non à l'association considérée une existence de droit ou de fait? La décision du Conseil sur cette question préjudicielle devrait-elle donc se subordonner au droit interne de l'Etat dont relève l'organisation professionnelle? Nous ne le pensons pas.

La réclamation est un droit que les organisations professionnelles ouvrières ou patronales tiennent de la Constitution. En adoptant les articles 23 et suivants, les Etats Membres ont formellement admis l'obligation pour eux de laisser contrôler la stricte application qu'ils font des conventions ratifiées. Ils ont,

¹ Voir *supra*, p. 117 (note).

en outre, admis par ce traité que les intéressés eux-mêmes auraient le droit de participer, dans une certaine mesure, à ce contrôle, lequel consiste en une intervention internationale dans l'activité intérieure des Etats Membres. Or, tel que ce contrôle a été organisé par la Constitution, son exercice pourrait être compromis, si l'Etat mis en cause pouvait invoquer, à tout moment, sa législation nationale pour contester, dans le domaine international, un droit que la Constitution a expressément reconnu aux intéressés. D'ailleurs, les organisations professionnelles peuvent saisir directement le Conseil d'administration et engager ainsi, de leur propre initiative, une procédure internationale sans qu'il soit nécessaire pour elles de recourir à l'entremise d'un Etat quelconque.

La Constitution paraît ne vouloir apporter aucune restriction à la pleine liberté que possède le Conseil de statuer sur la capacité qu'aurait telle association de présenter une réclamation. Il serait donc contraire à la lettre et à l'esprit de cette Constitution que d'adopter, en la matière, des critères juridiques absolus. Il ne peut s'agir que d'examiner des cas d'espèce, et il incombe, par conséquent, au Conseil d'étudier les particularités de chaque cas puis de décider en pleine liberté si la réclamation est recevable quant à la forme. Mais le Conseil doit, naturellement, tenir compte dans son examen, des caractères intrinsèques de chaque organisation requérante, ainsi que des contestations éventuelles qui pourraient s'élever au sujet de ces caractères.

En faveur de cette opinion militent les travaux préparatoires de la Commission de législation internationale du Travail. En effet, dans la rédaction originale de l'article 23, tel qu'il fut adopté par la Commission à la séance du 21 février 1919, il était bien question d'organisations « régulières ». Mais le mot « régulière » disparut dans le texte voté en deuxième lecture et revu par le Comité de rédaction. Selon nous, l'élimination de ce mot pourrait être interprétée comme ayant pour objet d'accorder au Conseil d'administration la latitude d'examiner librement chaque cas d'espèce, sans être tenu de subordonner sa décision à la législation en vigueur dans le pays où siège l'organisation requérante.

D'ailleurs, il ressort clairement des débats tenus à la Commission de législation internationale du Travail¹ que les auteurs de la

¹ *La Paix de Versailles*, Paris, 1932.

Constitution ont voulu reconnaître, en même temps que la liberté de réclamation, la liberté pour le Conseil de décider si chaque réclamation présentait les éléments nécessaires pour pouvoir être considérée comme fondée et comme émanant d'un groupement lui-même sérieux.

III. Une qualité indispensable dont l'organisation requérante doit justifier, c'est d'être une organisation « professionnelle, ouvrière ou patronale ». Ici encore, en l'absence de toute indication dans la Constitution sur le sens des mots « organisation professionnelle », doit-on se référer aux législations nationales qui définissent, en général, le caractère « professionnel » des diverses associations existant dans le pays? Nous ne le croyons pas.

Dans ce cas non plus, le Conseil n'est nullement subordonné au droit interne. Par conséquent, le terme qu'emploie la Constitution, celui d'« organisation professionnelle » doit être interprété d'après son sens naturel et non d'après le sens que lui attribue en droit telle ou telle législation nationale¹.

Il incombe donc toujours au Conseil d'apprécier, en toute liberté et selon l'espèce, le caractère professionnel de l'organisation requérante².

Une organisation non professionnelle comme, par exemple, la Ligue des Droits de l'Homme ou telle organisation féministe ou encore un groupement politique, etc., ne serait pas habilitée à mettre en mouvement la procédure de réclamation.

Mais la clause considérée porte, en outre, que l'organisation dont émane la réclamation, doit être ouvrière « ou » patronale. Une organisation mixte groupant en même temps ouvriers et patrons pourrait-elle donc formuler valablement une réclamation? Si l'on considère le but de l'article 23, l'on pourrait répondre affirmativement, car il ne s'agit certainement pas ici d'une de ces clauses exigeant que soit pleinement, mais en même temps exclusivement représenté, soit l'un, soit l'autre des intérêts distincts qui caractérisent les deux classes sociales en question.

¹ Voir à ce sujet la décision de la Cour permanente de Justice internationale, dans le cas de l'échange des populations grecques et turques. *Recueil des avis consultatifs*, n° 10, pp. 19 à 21.

² Ainsi, ni la législation nationale ni la dénomination de l'organisation requérante ne peuvent influencer le Conseil dans la décision qu'il prend quant à la recevabilité d'une réclamation. Il importe seulement que, dans la conviction du Conseil, l'organisation requérante possède *en fait* un caractère professionnel.

Quoiqu'il en soit, nous sommes ici en présence de questions d'espèce au sujet desquelles le Conseil d'administration peut juger en toute liberté dans chaque cas particulier.

En dehors de ces qualités, aucune autre caractéristique n'est exigée des organisations qui pourraient avoir à réclamer.

Certes, les articles 3 et 14 de la Constitution reconnaissent certains droits aux « plus représentatives » seulement des organisations professionnelles. Mais contrairement à ces dispositions, l'article 23 ne comporte pas de restriction de ce genre, car il reconnaît le droit de réclamation à toutes les organisations professionnelles, indépendamment de leur importance propre. Toute organisation générale, locale ou de métier, quel que soit le nombre de ses adhérents, peut donc engager la procédure de réclamation.

De même, l'article 23 ne comporte aucune condition de nationalité. Par conséquent, une réclamation peut être valablement adressée au Bureau contre tel ou tel Etat, sans qu'il soit nécessaire que l'organisation requérante ait son siège dans l'Etat mis en cause. L'article 23 se bornant à stipuler que l'organisation doit être une organisation professionnelle, patronale ou ouvrière, nous pensons qu'il n'y a pas lieu d'apporter de restrictions interprétatives à un texte si clair, étant donné, d'autre part, que l'esprit général de la Constitution reconnaît largement, semble-t-il, la faculté pour les organisations professionnelles, nationales ou internationales, de collaborer à l'œuvre de l'Organisation internationale du Travail.

Ainsi la réclamation peut être légalement formulée, soit par une organisation professionnelle nationale, soit par une organisation appartenant à un autre Etat qui peut n'avoir même pas ratifié la convention visée dans la réclamation, soit enfin par une organisation professionnelle internationale. Dans cet ordre d'idées, l'on pourrait même admettre théoriquement le droit de réclamation aux organisations professionnelles relevant d'Etats qui ne seraient pas membres de l'Organisation internationale du Travail¹. Sur la question de la nationalité de l'organisation, il

¹ Tel qu'il fut adopté en première lecture par la Commission de législation internationale du Travail, l'article 23 offrait la teneur suivante : « Tout avis transmis au Bureau par une organisation syndicale ouvrière ou patronale régulière, de la non-exécution dans son territoire des stipulations d'une convention, acceptée par une des Hautes Parties contractantes... » Les mots « dans son territoire » ont disparu dans le texte définitif. Le sens exact des mots qui n'ont pas subsisté, était d'ailleurs peu clair parce qu'on peut pré-

existe déjà un précédent dans lequel le Conseil d'administration a suivi l'interprétation exposée ci-dessus. C'est le cas de la réclamation présentée par le « Syndicat des travailleurs du Chemin de fer de Madras et du Mahratta méridional ». Il s'agit ici d'un syndicat de l'Inde britannique qui éleva une réclamation au sujet de la manière dont certaines conventions étaient appliquées dans les Etablissements français de l'Inde. Le Conseil d'administration déclara, et à juste titre, cette réclamation recevable, quant à la forme, sans que la qualification de nationalité fût mise par lui en question.¹

Nous avons maintenant tâché de préciser toutes les qualités dont les organisations qui déposent une réclamation doivent justifier pour exercer valablement ce droit. Ces qualités peuvent faire l'objet d'exceptions, de fins de non-recevoir de la part des intéressés, mais elles sont, quoiqu'il arrive, examinées d'office par le Conseil d'administration, seul appelé à juger quant à la forme de la recevabilité de chaque réclamation.

Quel Etat peut-il être mis en cause?

L'Etat contre lequel une réclamation peut être déposée doit posséder la qualité de Membre de l'Organisation internationale du Travail et, en outre, avoir ratifié la convention sur laquelle porte la réclamation. Quand un Etat a quitté l'Organisation sans avoir dénoncé les conventions ratifiées par lui à l'époque où il était Membre de l'Organisation, cet Etat pourrait aussi faire

tendre qu'ils ne se rapportaient ni à « l'avis », ni à « l'organisation syndicale », mais bien à la « Haute Partie contractante ». Ils ont suscité une divergence d'opinions entre les divers auteurs qui ont abordé cette question spéciale. D'aucuns adoptent une interprétation restrictive et admettent que les organisations professionnelles internationales ou étrangères à un Etat défaillant n'ont pas le droit de déposer de réclamations. A plus forte raison, celles qui appartiennent aux Etats non membres. D'autres se fondent sur la disparition ultérieure de ces mots pour se déclarer en faveur d'une interprétation extensive qui admet le droit de réclamation à toute organisation professionnelle quelconque sans aucune condition. Parmi ceux qui sont du premier avis, voir DRECHSEL, *op. cit.*, pp. 171 et suiv. Défendent la seconde opinion, GUERREAU, *op. cit.*, pp. 458 et suiv., BERENSTEIN, *op. cit.*, pp. 220 et suiv. Aussi dans le projet de règlement, préparé par le Bureau international du Travail, sur la procédure de réclamations, il était prévu qu'aucune condition d'importance ou de nationalité ne pourrait être imposée aux organisations professionnelles patronales ou ouvrières formulant une réclamation. Cette disposition fut écartée par le Conseil d'administration, qui estima que, comme cette question était traitée par la Constitution, il n'appartenait pas à un règlement de déterminer s'il est possible d'imposer des conditions relatives à l'importance ou à la nationalité. (Voir P. V., 56^{me} S. p. 95.)

¹ Voir *infra* p. 257.

l'objet d'une réclamation, pour ne pas avoir exécuté les conventions susdites ¹.

L'objet de la réclamation.

La réclamation doit invoquer une convention ratifiée et doit avoir comme objet la manière dont l'Etat incriminé exécute les clauses de cette convention.

Mais la réclamation ne peut avoir trait à la manière dont s'applique une recommandation, car nous avons déjà dit qu'il n'existe aucun contrôle international quand il s'agit d'examiner comment ces dernières sont observées, même si un Etat a déclaré adhérer aux principes qu'elles comportent.

De même, la procédure de réclamation ne saurait intervenir dans le cas où un Etat ne se conformerait pas aux principes généraux contenus dans l'article 14 de la Constitution.

Dès le début du fonctionnement de l'Organisation internationale du Travail, le groupe ouvrier chercha à obtenir que la procédure des articles 23 et suivants fût mise en mouvement quand il s'agissait de vérifier l'observation des principes généraux posés dans la Constitution. On cherchait à attribuer au traité de paix, qui renferme la Constitution, la valeur d'une sorte de convention générale adoptée par tous les Etats Membres. S'il en était ainsi, la procédure de contrôle prévue par la Constitution pourrait aussi jouer dans le cas où les Etats Membres n'observeraient pas les principes généraux contenus dans la Constitution. Il est pourtant impossible de soutenir juridiquement pareille interprétation. D'après nous, il est hors de doute que la procédure de réclamation ne peut être mise en mouvement, sauf dans le cas où une convention *ratifiée* ne serait pas exécutée.

A l'occasion d'une réclamation soulevée par l'Union générale des travailleurs espagnols, cette question a d'ailleurs préoccupé le Conseil d'administration, lors de sa sixième session (janvier 1921). Les ouvriers espagnols se plaignaient que les autorités de leur pays ² eussent violé le principe de la liberté syndicale

¹ Voir *supra* pp. 39 et suiv.

² Par une lettre du 10 décembre 1920, adressée au Bureau, M. F. L. Caballero, secrétaire général de l'Union des travailleurs d'Espagne, soumettait un mémoire « sur les outrages que l'organisation ouvrière de son pays subit de la part du gouvernement de l'Espagne » et il demanda que le Bureau intervint auprès du Gouvernement espagnol pour que celui-ci respectât les principes généraux contenus dans la Constitution. Cette requête provoqua une grande émotion quant elle parvint au Bureau, qui commençait seulement alors à

énoncé dans la Constitution de l'Organisation internationale du Travail.

Dans ce cas, le groupe ouvrier du Conseil invoqua les articles 23 et suivants de la Constitution comme s'il s'agissait d'une convention ratifiée. Mais le Conseil écarta cette manière de voir et admit qu'en l'absence de convention sur la liberté syndicale, il n'avait pas qualité pour intervenir ou pour examiner cette question quant au fond. Et même, si une convention de ce genre avait existé, elle aurait dû, en outre, être ratifiée pour que la requête fût recevable.

Pourtant, le Conseil décida quand même de publier, sous forme d'extrait du procès-verbal, certaines observations échangées à ce sujet et toutes les pièces se rapportant à la question¹. Par cette décision, il fit en sorte que la requête espagnole comportât l'effet qu'aurait entraîné une véritable réclamation. Nous pensons, d'ailleurs, que cette décision n'est pas juridiquement fondée et qu'en la prenant, le Conseil commit, dans une certaine mesure, un excès de pouvoir.

Aussi bien cette mesure discutable ne s'est-elle pas répétée, car le Conseil s'est vite rendu compte de l'étendue précise de ses

fonctionner. Albert Thomas ouvrit son rapport au Conseil par ces mots : « Une très grave et très délicate question vient d'être soulevée ». Le Gouvernement espagnol fit clairement entendre qu'il considérerait cette question comme purement intérieure et qu'il ne serait disposé à admettre aucune intervention qui porterait une atteinte, même minime, à sa souveraineté. Quand l'affaire vint devant le Conseil, le représentant du Gouvernement espagnol donna lecture d'une déclaration où il combattait la conception selon laquelle, pour ce cas d'espèce, il eût été possible de mettre en mouvement la procédure prévue par l'article 23. Il déclara notamment que les principes généraux, exposés à l'article 41 de la Constitution, ne sauraient constituer, ni dans leur lettre, ni dans leur esprit, une convention qui pût donner lieu à la procédure indiquée aux articles 23 et suivants de la Constitution. Il refusa donc de prendre part à la discussion dont l'objet, d'après lui, ne pouvait être soumis aux délibérations du Conseil d'administration. Au contraire, parlant au nom du groupe ouvrier, M. Jouhaux demande « l'application stricte des articles 396 et 410 du Traité de Paix, c'est-à-dire l'ouverture d'une enquête ». A la fin de son discours, il ajouta même que « si le Conseil n'était pas autorisé à contrôler l'application des principes énoncés dans la Partie XIII, il ne resterait plus pour les ouvriers qu'à se séparer d'une Organisation dans laquelle les principes formulés solennellement ne seraient pas appliqués ». Pour apaiser les esprits, Albert Thomas prononça un long discours. Vu cette atmosphère de nervosité, l'on comprend bien comment le Conseil d'administration tint à se guider plutôt d'après des considérations politiques et imagina comme solution de publier les diverses pièces relatives au différend. Cette décision eut, en réalité, pour résultat de donner à la requête des ouvriers espagnols les conséquences d'une réclamation, mais elle ne saurait néanmoins se fonder juridiquement sur l'article 23 de la Constitution.

¹ Voir *Bulletin officiel*, vol. III, n° 7, pp. 245-278.

pouvoirs¹. En fait, depuis lors, les organisations professionnelles continuent néanmoins à adresser au Bureau international du Travail, — et même assez souvent —, des réclamations visant l'application des principes généraux énoncés dans la Constitution. Ces réclamations concernent surtout le principe inscrit sous le n° 2 dans l'article 41 de la Constitution, au sujet de la liberté syndicale. Mais, à l'heure actuelle et en l'absence d'une convention sur la matière, ces réclamations ne reçoivent, ni ne pourraient recevoir de suite. Elles ne parviennent même pas jusqu'au Conseil.

La procédure.

Jusqu'en 1932, le Conseil d'administration n'était pas obligé de s'en tenir à des règles de procédure fixes pour examiner les réclamations. Dans chaque cas, il devait, bien entendu, s'efforcer de ne pas s'écarter de la procédure établie par les articles 23 et 24 de la Constitution. Mais ces articles ne comportent aucune disposition réglant le détail, aussi chaque réclamation suscitait-elle toujours, au sein du Conseil, des discussions sur la procédure à suivre. Le rôle à jouer par le Bureau international du Travail à l'occasion d'une réclamation n'était pas non plus clairement défini. Certains actes de ce dernier pouvaient donc soulever des critiques ou du mécontentement car, les questions à régler se présentent parfois sous des dehors extrêmement délicats. C'est ainsi que les syndicats lettons, ayant formulé une réclamation, l'examen de celle-ci fournit une expérience démonstrative quant à la nécessité de fixer avec précision et une fois pour toutes, les règles détaillées de la procédure à suivre pour les réclamations adressées au Bureau international du Travail.

¹ Une plainte analogue à la réclamation espagnole a été portée jusqu'au Conseil d'administration, mais sans que celui-ci lui donne suite. Elle concernait aussi la liberté syndicale. A la 29^{me} session du Conseil (octobre 1925), M. Oudegeest, membre ouvrier de ce dernier, exprima l'avis qu'en vertu de l'article 23 de la Constitution, le Conseil pourrait intervenir contre le Gouvernement italien au sujet des mesures restrictives de la liberté syndicale prises par ce gouvernement. A cette occasion, le membre ouvrier du Conseil, M. Schürch, mentionna aussi certaines autres réclamations adressées à diverses reprises au Bureau international du Travail et soulevées par les organisations syndicales internationales au sujet de la violation de la liberté syndicale. M. Schürch demandait en même temps une intervention auprès des gouvernements mis en cause. Le Conseil se garda bien de répéter le précédent relatif à la réclamation espagnole et qui l'avait amené à suivre une procédure non fondée en droit. Aux représentations élevées dans ce cas, il ne donna donc aucune suite pour le motif qu'il ne s'agissait pas d'une convention restée inappliquée après avoir été ratifiée.

En vertu de l'article 7, paragraphe 7 de la Constitution, le Conseil d'administration établit son propre règlement, comme on le sait. Se fondant sur cette disposition constitutionnelle le Conseil adopta, le 8 avril 1932, un règlement spécial¹ qui fixe, minutieusement, et étape par étape, la procédure à suivre en cas de réclamation.

Il convient pourtant de souligner que le Conseil d'administration ne peut emprunter la voie du règlement pour apporter aucun changement — atténuation ou aggravation — au sens des dispositions constitutionnelles. Il ne peut faire autre chose que fixer, dans le cadre de la Constitution, des règles de procédure². Nous verrons donc plus bas dans quel sens l'on pourrait prétendre que le règlement en question a, semble-t-il, dépassé sur un point matériel les limites tracées par la Constitution.

Pour le moment, en nous basant sur les dispositions du règlement, nous allons retracer rapidement les stades successifs de la procédure de réclamation telle qu'elle est arrêtée aujourd'hui.

Le Comité pour l'examen de la réclamation.

Lorsque le Bureau international du Travail est saisi d'une réclamation, le Directeur — agissant, dans ce cas, avec la discrétion d'un greffier de tribunal —, doit transmettre immédiatement la réclamation à tous les membres du Conseil d'administration, afin que celui-ci puisse l'examiner à sa toute première session. Il importe, en effet, de respecter l'indépendance d'action de l'organisation requérante.

Sitôt réuni, le Conseil nomme un comité composé de trois membres appartenant respectivement aux trois groupes du Conseil, mais dont ne peuvent faire partie aucun représentant ou ressortissant de l'Etat mis en cause, non plus qu'aucune personne occupant des fonctions officielles dans l'organisation requérante.

Le comité est chargé de soumettre la réclamation à un examen

¹ Le Conseil estima qu'il était préférable de ne pas insérer dans son règlement général les dispositions relatives à la procédure à suivre en cas de réclamation. Ce règlement peut, en effet, subir à tout moment des modifications. Le Conseil adopta donc un règlement approprié qui comporte en tout treize articles.

² E. J. PHELAN : « Les règlements de l'Organisation internationale du Travail », dans les *Mélanges Mahaim*, pp. 570 et suiv.

préliminaire, puis d'étudier toutes les questions la concernant et de préparer chaque stade de la procédure jusqu'au prononcé final.

En réalité, c'est à ce comité spécial, institué pour chaque cas de réclamation, qu'incombe la tâche d'instruire la réclamation, tant sur les points de droit que sur les points de fait. D'avoir institué ce comité permet d'examiner plus à fond chaque question. On l'a d'ailleurs qualifié comme étant, en quelque sorte, une chambre d'instruction. Au cours de son enquête, il peut entendre le représentant du gouvernement mis en cause et, au besoin, celui de l'organisation requérante¹.

Mais il convient de préciser que si le comité peut entrer en contact avec les parties intéressées, c'est sous la réserve que celles-ci expriment spontanément le désir d'être entendues, car le règlement n'autorise pas le comité à convoquer officiellement les parties. Néanmoins, dans ces conditions, l'on ne devrait pas exclure la possibilité que, le cas échéant et avec l'assentiment des intéressés, le comité pût tenter un effort de conciliation. Ses séances n'offrent d'ailleurs aucun caractère de solennité et fournissent seulement l'occasion d'échanger des vues. Le résultat des discussions est consigné dans un rapport qui formule des propositions positives à l'usage du Conseil.

Le point de procédure important ici, c'est que le Conseil ne peut aucunement statuer sur une réclamation sans avoir, au préalable, entendu l'avis du comité sur le projet correspondant de résolution présenté au Conseil.

De la recevabilité quant à la forme.

Au cours de la session pendant laquelle il est saisi de l'affaire, le Conseil d'administration doit prendre une décision et décider si la réclamation est recevable quant à la forme.

¹ A sa 13^{me} session (juillet 1922) et à l'occasion d'une demande d'audience présentée par une organisation professionnelle, le Conseil d'administration décida de ne pas accorder d'audiences aux organisations professionnelles. Pourtant, du débat soulevé à ce sujet, il ressort que les diverses commissions du Conseil peuvent, au besoin, entrer en relation avec les organisations professionnelles intéressées. De toute façon, aucun obstacle ne s'oppose à ce que le Conseil prenne une décision spéciale en vue d'entendre un exposé oral présenté par les représentants de l'organisation plaignante. Mais celle-ci n'a pas, elle, droit d'audience. Elle doit, au contraire, formuler sa réclamation par écrit puisqu'il peut se faire que cette réclamation doive être ensuite publiée.

D'après le règlement, la recevabilité formelle d'une réclamation est soumise aux conditions suivantes :

Elle doit :

- a) Être adressée, par écrit, au Bureau international du Travail;
- b) Emaner d'une organisation professionnelle, patronale ou ouvrière;
- c) Se référer expressément à l'article 23 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail;
- d) Viser un Membre de cette Organisation¹;
- e) Porter sur une convention ratifiée par le Membre mis en cause;
- f) Enfin, dénoncer le Membre mis en cause comme n'ayant pas exécuté, d'une manière satisfaisante, ladite convention.

La condition figurant en c) exige que la réclamation se réfère expressément à l'article 23 de la Constitution. Si cette condition n'était pas remplie, elle entraînerait une fin de non-recevoir. Mais l'on pourrait se demander si réellement la Constitution la rend exigible ou si, au contraire, il n'est pas légèrement abusif de l'avoir ajoutée dans le règlement. D'autant plus que, dans le cas où une réclamation réunit les éléments déjà analysés par nous, son examen constitue, pour le Conseil, une obligation formelle imposée par la Constitution. L'on pourrait objecter, en outre, que cette condition rappelle un peu trop les arguties procédurières des tribunaux appartenant au régime judiciaire intérieur dans les différents pays.

Toutefois, si la disposition a été prise, c'est que certaines raisons pratiques la justifient pleinement car, dans la réalité, les organisations professionnelles envoient très souvent au Bureau des commentaires sur la mise à effet des conventions, sans d'ailleurs que ces organisations veuillent pour autant ouvrir une procédure de réclamation.

Comme cette procédure peut entraîner quelquefois des conséquences graves, il est donc souhaitable, lors de l'envoi d'une requête au Bureau, que l'organisation requérante déclare expressément si elle a, ou non, la volonté ferme de mettre en mouve-

¹ Le règlement semble ainsi oublier le cas où il s'agirait d'un Etat démissionnaire qui aurait, avant son retrait, ratifié des conventions qu'il n'aurait pas dénoncées par la suite. Malgré cette clause expresse du règlement, nous estimons que le Conseil ne serait pas fondé à déclarer irrecevable une réclamation visant un Etat démissionnaire si cette réclamation se rapportait à l'application d'une convention qui n'aurait pas été valablement dénoncée.

ment la procédure prévue aux articles 23 et suivants de la Constitution. La clause du règlement évite ainsi toute équivoque.

L'examen de la réclamation quant au fond.

Une fois la réclamation déclarée recevable quant à la forme, le Conseil en aborde l'examen quant au fond. Il est alors libre de prendre l'une des décisions que voici : 1^o ou bien recueillir des renseignements complémentaires, travail qui a pour conséquence d'ajourner la décision définitive jusqu'à la date où ces renseignements seront réunis; 2^o ou bien déclarer immédiatement la procédure close. Dans ce cas, la décision du Conseil peut revêtir deux formes : *a)* soit déclarer la réclamation irrecevable quant au fond; *b)* soit la transmettre purement et simplement au gouvernement mis en cause, mais sans inviter ce gouvernement à présenter en réponse de déclaration quelconque; 3^o ou bien, enfin, décider de suivre à la procédure. Dans ce dernier cas, le Conseil la transmet au gouvernement en cause et invite ce dernier à présenter telle déclaration qu'il jugera convenable en l'espèce. Le Conseil fixe, en outre, pour la présentation de cette réplique, « un délai raisonnable ».

Pour décider de transmettre une réclamation à l'Etat en cause, le Conseil n'a pas à instituer une enquête approfondie sur la question. Au cas où les imputations formulées seraient reconnues exactes, il examine seulement dans quelle mesure elles établiraient que la convention n'est pas convenablement appliquée par l'Etat en cause.

Quant à la déclaration demandée au gouvernement, le règlement ne précise pas si elle doit être donnée sous forme écrite ou orale. Il est évidemment préférable qu'elle soit présentée par écrit, car il est toujours possible qu'elle doive être publiée ultérieurement. Aucun obstacle ne s'oppose pourtant à ce que le Conseil, dans tel ou tel cas d'espèce, se contente d'une déclaration orale faite devant lui par le représentant de l'Etat en cause.

Quand le Conseil transmet la réclamation à cet Etat et lui demande des explications, deux hypothèses peuvent se réaliser.

1^o L'Etat mis en cause envoie sa réponse dans le délai fixé.

Le Conseil peut alors demander des renseignements complémentaires, toute décision étant différée jusqu'à réception de ces renseignements. Sinon il peut décider d'ouvrir immédiatement la

discussion sur l'opportunité d'appliquer l'article 24 de la Constitution.

2° L'Etat mis en cause n'envoie aucune réponse.

Dans ce cas, le Conseil peut :

a) Soit prolonger le délai, la décision définitive étant alors ajournée jusqu'à l'expiration du nouveau délai;

b) Soit, sans tarder davantage, décider définitivement d'ouvrir le débat et d'examiner s'il convient d'appliquer la sanction prévue à l'article 24 de la Constitution.

Cet article 24 donne le droit au Conseil de prononcer un verdict, si le gouvernement en cause ne présente aucune déclaration au sujet de la réclamation qui lui a été transmise ou si le Conseil ne juge pas satisfaisante la déclaration reçue. Avant de prendre une décision définitive, le Conseil peut, bien entendu, demander des renseignements complémentaires.

De la sanction.

En décidant d'ouvrir le débat sur l'application de la sanction prévue à l'article 24, le Conseil s'engage dans l'examen détaillé du fond même de la réclamation.

Cet examen aboutit à la décision définitive, qui prend l'une ou l'autre des deux formes différentes. Le Conseil peut a) soit clore purement et simplement la procédure, b) soit déclarer la réclamation recevable quant au fond.

Dans ce dernier cas, il prononce en même temps la sanction, qui constitue une sorte de pénalité morale. Elle consiste, en effet, à publier ou bien la réclamation seule, ou bien, le cas échéant, la réclamation accompagnée de la déclaration présentée à titre de réponse par le gouvernement mis en cause. C'est la seule sanction dont le Conseil puisse disposer.

La Constitution ne parle que de « publication », mais ne définit pas sous quelle forme cette publication doit se faire. De son côté, le règlement prévoit seulement qu'il incombera au Conseil de déterminer la forme et la date de la publication. Le Conseil d'administration peut ainsi, selon les exigences de chaque cas, donner une plus ou moins grande ampleur à la publicité prévue. Pour assurer cette dernière, il dispose de plusieurs organes, d'abord du *Bulletin officiel*, ensuite d'autres pièces telles que le rapport du Directeur à la Conférence. Il peut aussi faire insérer la réclamation acceptée et, éventuellement, la réponse reçue, dans

une des publications du Bureau, telles que les *Informations sociales*. Enfin, aucun obstacle ne lui interdit de donner un communiqué à la presse.

L'importance de cette sanction consiste dans le fait qu'après examen minutieux de la réclamation, un organisme international revêtu d'une autorité aussi grande que le Conseil d'administration juge que le gouvernement délinquant n'a pas fourni d'explications satisfaisantes au sujet des faits à lui imputés dans la réclamation. Le Conseil signale ainsi à l'opinion publique que l'attitude adoptée par un Etat Membre laisse à désirer quant à l'application de telle convention.

Mais, strictement, la pénalité ne signifie rien d'autre sinon que le Conseil n'a pas jugé satisfaisantes les déclarations gouvernementales. Elle ne va pas plus loin. En particulier, le fait d'avoir publié la réclamation ne signifie pas que le Conseil fait sien le contenu de celle-ci ou qu'il reconnaît exactes les dénonciations qui y figurent. La décision du Conseil met d'ailleurs définitivement fin à la procédure de réclamation.

Possibilité de sanctions encore plus graves.

Normalement donc, c'est en première et en dernière instance à la fois que le Conseil statue sur une réclamation et celle-ci, par conséquent, ne peut comporter d'autres suites¹. Il existe pourtant une éventualité dans laquelle la réclamation peut entraîner des conséquences encore plus graves. Conformément à l'article 25, paragraphe 4 de la Constitution, le Conseil peut engager d'office une autre procédure, celle de plainte. Comme nous le verrons, cette dernière peut déterminer l'ouverture d'enquêtes contre l'Etat défaillant et même l'emploi de sanctions économiques.

Or, une réclamation peut comporter des indications de nature telle qu'elles amènent le Conseil à décider de faire sien, pour ainsi dire, le contenu de cette réclamation et à mettre alors en mouvement la procédure prévue en cas de plainte; mais à partir de ce moment, c'est de sa propre autorité qu'il agit et sa plainte n'est pas juridiquement une suite de la réclamation. En pareil cas, la réclamation est considérée comme constituant simplement pour le Conseil une source de renseignements sur la façon dont une convention est appliquée dans le pays considéré. Etant donné que le Conseil

¹ A la Commission de législation internationale du travail, on avait proposé, mais sans succès, qu'une réclamation pût mettre en mouvement le mécanisme d'enquête. Voir *La Paix de Versailles*, p. 421.

exerce la haute surveillance sur l'application satisfaisante des conventions, il peut évidemment, en pareille circonstance, intervenir par lui-même.

Dans le règlement relatif à la procédure de réclamation, l'article 13 prescrit, en effet, que le Conseil peut, à tout moment, engager la procédure de plainte contre le gouvernement mis en cause. Dans ce cas, le Conseil doit naturellement prendre une décision spéciale par laquelle il déclare qu'il clôt la procédure de réclamation pour ouvrir celle de plainte.

Procédure confidentielle.

Quand le Conseil examine une réclamation, ses débats ont lieu en séance privée, puisque s'il déclare la réclamation recevable au fond, la seule sanction infligée à l'Etat délinquant consiste précisément à publier la réclamation avec, le cas échéant, la réponse du gouvernement.

D'ailleurs, selon l'article premier du règlement, tant pour la forme que pour le fond, toute l'instruction de la réclamation par le Conseil doit être confidentielle jusqu'à ce que le Conseil ait pris une décision définitive.

D'autre part, le règlement définit minutieusement les devoirs et l'activité du Bureau. Ces précisions s'imposaient, car il s'agit ici d'interventions assez délicates et qui peuvent entraîner diverses difficultés, politiques ou autres.

Vis-à-vis du Conseil d'administration, le rôle du Bureau consiste à fournir tous les éléments d'information dont il dispose au sujet de la recevabilité de la réclamation. Sa tâche consiste aussi à préparer l'étude de diverses questions dont le Conseil pourra le charger. D'autre part, vis-à-vis de l'organisation plaignante et de l'Etat mis en cause, la tâche que remplit le Bureau international du Travail à chaque stade de la procédure, c'est d'adresser aux parties les communications formellement prévues par le règlement.

Procédure judiciaire.

Toute la procédure de réclamation donne l'impression de présenter un caractère judiciaire.

Pour commencer, la réclamation elle-même constitue un moyen de droit accessible aux organisations professionnelles en vue de défendre leurs intérêts, lesquels résident dans l'application stricte des conventions ratifiées.

Ensuite, l'objet de la réclamation porte sur une infraction aux

engagements pris. Nous sommes donc en présence d'un délinquant, l'Etat mis en cause, directement dénoncé par le plaignant.

Puis, c'est à un organe compétent pour prendre une décision en l'espèce que recourt la partie demanderesse. Nous nous trouvons ici en présence d'une sorte de tribunal devant lequel le gouvernement mis en cause est appelé à se défendre. Une fois saisi de la réclamation, cet organe la soumet à une forme d'instruction judiciaire minutieusement définie par des règles de procédure. Enfin, après l'instruction, le tribunal prononce un verdict qui peut infliger une pénalité.

Il convient de remarquer que le règlement définissant la procédure emploie même des termes judiciaires, tels que « recevabilité » ou « irrecevabilité ».

La participation à la procédure des Etats mis en cause.

Dans son article 25, alinéa 5, la Constitution stipule que : « Lorsqu'une question soulevée par l'application des articles 24 ou 25 viendra devant le Conseil d'administration, le gouvernement mis en cause, s'il n'a pas déjà un représentant au sein du Conseil d'administration, aura le droit de désigner un délégué pour prendre part aux délibérations du Conseil relatives à cette affaire. La date à laquelle ces discussions doivent avoir lieu sera notifiée en temps utile au gouvernement mis en cause ».

Il s'agit ici d'un droit pour l'Etat intéressé. La question se pose alors de savoir quel peut être le sens exact de la phrase « aura le droit de désigner un délégué pour prendre part aux délibérations du Conseil relatives à cette affaire ». Ce sens de la phrase ne nous paraît pas très clair et peut prêter à controverse.

Le délégué temporaire désigné *ad hoc* pour une affaire déterminée siège-t-il au Conseil avec les mêmes droits que les membres permanents de ce dernier ? Plus spécialement, ce délégué a-t-il le droit d'abord de prendre part aux différents votes intervenant au cours de la discussion de l'affaire, puis de se joindre à l'acte qui mettra fin aux délibérations, c'est-à-dire aux votes finaux ?

A ce sujet, l'article 9, paragraphe 3 du règlement, dit bien en termes exprès que : « Ce délégué peut prendre la parole dans les mêmes conditions que les membres du Conseil d'administration, mais il n'a pas le droit de vote ».

Le Conseil d'administration a donc pour son compte tranché la question. Mais, comme il s'agit d'un point dont l'interprétation exacte soulève des doutes, l'on pourrait se demander si le Conseil

aurait dû formuler une disposition qui tranche aussi catégoriquement un point dont un gouvernement intéressé pourrait contester la solution.

L'on pourrait, en effet, invoquer plusieurs arguments en faveur de l'opinion qui admettrait l'octroi du droit de vote au délégué *ad hoc*.

D'abord, la phrase « prendre part aux délibérations » est assez vaguement rédigée. A cause de l'ambiguïté du mot « délibérations », elle n'établit pas de façon incontestable que les délibérations auxquelles le délégué *ad hoc* est appelé à prendre part doivent être seulement comprises dans le sens limité de « débats », et non dans le sens large de « décisions »¹. Autrement dit, cette phrase ne stipule pas à l'évidence que, si ce délégué intervient dans les délibérations, c'est seulement avec des pouvoirs restreints, excluant le droit de vote.

D'ailleurs, cette *capitis diminutio* du délégué *ad hoc* pourrait paraître contraire à l'esprit de la Constitution, qui reconnaît l'égalité des Etats partout où, en vertu de la Constitution, ceux-ci sont appelés à collaborer pour traiter les diverses questions intéressant l'Organisation internationale du Travail.

On pourrait, en outre, prétendre que la disposition de l'article 25, alinéa 5 de la Constitution, s'inspire de mêmes considérations qui paraissent avoir inspiré la disposition de l'article 4, alinéa 5 du Pacte, disposant que « Tout Membre de la Société qui n'est pas représenté au Conseil est invité à y envoyer siéger un représentant lorsqu'une question qui l'intéresse particulièrement est portée devant le Conseil »². Le Pacte emploie le mot « siéger » à la place des mots « prendre part aux délibérations » figurant à l'article 25, paragraphe 5 de la Constitution. Or, l'on a interprété ce mot comme signifiant « siéger sur le pied d'égalité avec les autres membres du Conseil ». Ainsi, dans la pratique, le Conseil de la Société des Nations a reconnu le droit de vote aux membres *ad hoc*. Pour la Cour permanente de Justice internationale, c'est ce même principe du droit des gens, mentionné ci-dessus, qui paraît

¹ Le dictionnaire de Littré marque que le mot « délibération », peut aussi signifier : « 3^o Décision, résolution. » D'ailleurs, des expressions telles que « assemblée délibérante », « voix délibérative », montrent bien quel est le sens prépondérant du terme « délibération ».

² On prétend que cette disposition du Pacte s'est inspirée d'un des principes notoires du droit des gens, principe selon lequel on ne peut disposer des droits d'un Etat sans son assentiment. BASDEVANT : *Cours de doctorat*, 1934-35, p. 429.

aussi avoir inspiré l'idée de désigner des juges *ad hoc* avec voix délibérative.

On pourrait alors prétendre que l'esprit du Traité de Versailles était de reconnaître à tous les Etats Membres le droit d'être invités à participer aux décisions des organes institués par ce traité, quand ces organes auraient à traiter des questions qui intéresseraient particulièrement ces Etats.

Or, si pour l'article 4 de ce traité l'on a donné au mot « siéger » l'interprétation « à droits égaux », l'on pourrait aussi prétendre que, dans le cas analogue prévu à l'article 411 de ce même traité, les mots « prendre part aux délibérations » pourraient aussi être interprétés comme signifiant « à droits égaux ».

Mutatis mutandis, il s'agit évidemment ici d'un cas analogue. La preuve, c'est qu'une fois mis en cause à la suite d'une réclamation, un Etat n'acquiert pas le droit de désigner son délégué au stade des discussions préliminaires relatives à cette réclamation, mais seulement à partir du moment où l'affaire commence à revêtir pour lui l'aspect d'une question qui l'intéresse particulièrement, à savoir à partir du moment où le Conseil d'administration décide d'ouvrir la discussion en vue d'appliquer éventuellement la sanction prévue à l'article 24 de la Constitution.

On pourrait même aller jusqu'à prétendre que la disposition de l'article 25, paragraphe 5 de la Constitution, ne pouvait en réalité, signifier que la volonté de rétablir une complète équivalence entre les deux situations suivantes.

Dans le cas où des Etats sont représentés au Conseil, et sont mis en cause à la suite d'une réclamation, les délégués de ces Etats exerceront tous les pouvoirs qu'ils possèdent en qualité de membre du Conseil, y compris le droit de vote, pendant les délibérations relatives à cette affaire. En fait, si l'Etat en cause est représenté au Conseil, aucun texte ne permet d'exclure du vote son représentant. Cet Etat sera donc alors appelé à se prononcer sur son propre cas. Quant aux Etats Membres non représentés au Conseil, il importera de rétablir l'équilibre des droits entre eux et les précédents. Ils enverront donc au Conseil un délégué *ad hoc* qui prendra part aux délibérations, votes compris, sur un pied d'égalité avec les autres délégués.

En résumé, dans le cas d'un Etat non représenté au Conseil, mais mis en cause à propos d'une affaire qui le touche directement et peut avoir des conséquences pour lui, la disposition de l'article 25, paragraphe 5, a voulu accorder à cet Etat exactement les

mêmes droits que ceux dont usent en pareille circonstance les autres Etats représentés au Conseil, quand il s'agit d'examiner spécifiquement cette affaire.

Rien n'indique que cette disposition ait voulu confiner le délégué *ad hoc* dans des pouvoirs diminués qui feraient de lui une sorte d'accusé puisqu'il serait probablement obligé de quitter la salle des séances à certaines phases de délibérations, c'est-à-dire aux moments où seraient prises les décisions, soit préliminaires, soit définitives.

L'on pourrait néanmoins invoquer un argument en faveur de l'opinion contraire. C'est que l'article 7 de la Constitution prévoit limitativement le nombre des membres votants au Conseil et que l'adjonction d'un délégué gouvernemental *ad hoc* romprait ainsi entre les groupes l'équilibre établi dans le Conseil.

Il serait possible de rétorquer à son tour cet argument et de dire que l'article 25, paragraphe 5 de la Constitution, a voulu expressément, lui aussi, établir une nouvelle composition du Conseil pour l'examen des cas déterminés qui intéressent les Etats Membres non représentés. Nous avons d'ailleurs signalé qu'en droit international, dans des circonstances analogues, la règle est de modifier la composition de l'organisme délibérant par l'adjonction d'un représentant *ad hoc* (par exemple lorsqu'il s'agit du Conseil de la Société des Nations)¹.

En dehors des considérations théoriques ci-dessus, il convient aussi de tenir compte du fait que la reconnaissance du droit de vote aux délégués *ad hoc* permettrait d'éviter une série d'inconvénients pratiques.

Il peut arriver, par exemple, que l'organisation requérante soit directement représentée au Conseil parce qu'un membre du Conseil appartenant aux groupes professionnels, se trouverait en même temps occuper une charge officielle dans l'organisation requérante elle-même.

¹ Quant à la question de l'équilibre de groupes, il est indéniable qu'une rupture de cet équilibre interviendrait alors. Mais — et il importe de considérer le fait —, c'est une compétence d'ordre judiciaire qu'assume le Conseil d'administration quand il est appelé à statuer sur l'application de la sanction prévue par l'article 24. Or, ce rôle judiciaire est tout différent de la tâche habituelle que remplissent les membres du Conseil, lesquels sont habituellement occupés à défendre des intérêts nationaux ou professionnels. Dans le cas considéré, les membres seraient appelés à exercer leur nouvelle fonction de juges, non plus à titre de représentants d'intérêts nationaux ou particuliers, mais en qualité de représentants de l'intérêt général. Dès lors, quand il s'agit de contrôle et de sanctions, l'argument de l'équilibre des groupes au sein du Conseil, perd beaucoup de sa valeur.

On pourrait aussi imaginer le cas où un membre du Conseil appartenant à un des groupes professionnels aurait été en cette dernière qualité, délégué également à la Conférence, et déposerait ensuite une plainte contre un Etat Membre¹. Dans ce cas, si l'Etat mis en cause ne disposait pas d'un siège au Conseil, il se trouverait, en réalité, dans une situation d'infériorité manifeste et serait mis, pour ainsi dire, en posture d'accusé, puisqu'il viendrait devant le Conseil uniquement pour donner des explications et pour répondre aux critiques de dénonciateurs qui, eux, auraient le droit de voter.

Le cas se présenterait sous une forme encore aggravée si nous prenions l'éventualité d'une plainte déposée par un Etat Membre représenté au Conseil, contre un Etat Membre non représenté. La position respective des deux Etats serait alors tout à fait inégale, ce qui risquerait d'entraîner des conséquences sérieuses. Il est facile, en effet, de se représenter qu'une situation de ce genre pourrait provoquer des difficultés politiques plus ou moins aiguës.

C'est justement pour parer à ces inconvénients que l'on a adopté la disposition de l'article 25, paragraphe 5. Elle ne fait autre chose que consacrer le principe de l'égalité entre Etats, principe qui régit l'ensemble des institutions créées par les traités de paix.

Nous avons ainsi esquissé assez rapidement, quelques-unes des objections qui pourraient mettre en doute que le texte de la Constitution ait été interprété avec exactitude par les articles 5, paragraphe 2, et 9, paragraphe 3 du règlement relatif à la procédure à suivre en cas de réclamation.

Néanmoins, en toute hypothèse, ces articles prévoient une garantie constitutionnelle de grand poids au bénéfice des Etats non représentés au Conseil.

Quels que soient en effet ses pouvoirs constitutionnels précis, le délégué *ad hoc* est appelé à prendre part aux délibérations du Conseil sur l'application de l'article 24, et ce, dès le moment où le Conseil a décidé d'abord de transmettre la réclamation au gouvernement mis en cause, puis, comme résultat subsidiaire de

¹ Si l'on tient compte de la pratique suivie à ce jour par le Conseil dans l'examen des cas de réclamations et de plaintes, l'on pourrait présumer que cette situation anormale est appelée à devenir la règle. En effet, dans deux cas déjà où, soit l'organisation requérante, soit le délégué plaignant, n'étaient pas représentés au Conseil, le groupe ouvrier invoqua l'article 3 du règlement du Conseil pour faire en sorte que les plaignants assistassent au Conseil comme membres adjoints et prissent part aux délibérations relatives, soit à la réclamation, soit à la plainte.

cette première mesure, a fixé audit gouvernement un délai raisonnable pour qu'il réponde.

Reste toute la procédure expédiée par le Conseil avant que le délégué soit appelé à y siéger. Mais c'est une phase des opérations qui n'exige pas la présence d'un délégué du gouvernement intéressé. Même quand il se trouve que le gouvernement en cause est représenté au Conseil, son représentant n'est pas tenu, à ce stade, de fournir de déclarations.

Par contre, quand le Conseil en est arrivé au moment où il doit décider, ou non, de publier la réclamation, il ne peut juridiquement statuer sans avoir lancé au gouvernement en cause l'invitation de désigner un délégué *ad hoc* pour prendre part aux délibérations, si ce gouvernement ne possède pas déjà de représentant au Conseil. Le délégué doit toujours être informé de la date à laquelle le Conseil sera appelé à délibérer sur la réclamation.

Il s'agit ici, bien entendu, d'une faculté dont l'Etat intéressé demeure libre de faire, ou non, usage. Le règlement prévoit, en effet, que si cet Etat ne désigne pas de délégué, il est censé avoir renoncé au droit de prendre part aux délibérations tenues par le Conseil sur la réclamation qui le concerne.

Les pouvoirs discrétionnaires du Conseil.

Quand il examine une réclamation, le Conseil juge l'affaire en toute liberté. Aucune limite ne restreint ses pouvoirs à cet égard. Il possède un pouvoir discrétionnaire absolu¹.

En dehors de l'obligation formelle d'examiner la réclamation, le Conseil n'est soumis à aucune restriction quant à la suite à donner à celle-ci, ni aux décisions à prendre.

Si la réclamation ne lui paraît pas fondée, il peut classer l'affaire, immédiatement et sans autre. Il n'est pas tenu de transmettre la réclamation au gouvernement mis en cause, ni de demander à ce dernier une déclaration en réponse².

¹ Voir étude juridique du Bureau international du Travail sur les conditions d'application de l'article 411, paragraphe 4, du Traité de Versailles. (Procès-verbaux du Conseil, 56^{me} S. pp. 155-156).

² A ce sujet, la Commission de législation internationale du travail repoussa deux amendements à l'article 23, qui voulaient imposer au Conseil d'administration des obligations spécifiques quant à la procédure de réclamation. D'abord un amendement de M. Mahaim, qui imposait au Conseil le devoir de transmettre la réclamation à l'Etat mis en cause « en l'invitant à lui faire parvenir des explications à ce sujet ». Ensuite un amendement moins strict de M. Vandervelde, qui n'imposait pas au Conseil l'obligation de demander des explications, mais prévoyait seulement la transmission obligatoire de la

Au cas où le Conseil décide de transmettre la réclamation au gouvernement visé et l'invite à formuler telle déclaration qu'il jugera opportune en l'espèce, il fixe audit gouvernement un délai « raisonnable »¹. Il appartient exclusivement au Conseil de décider quel délai remplit cette condition et ce en se fondant sur les éléments d'appréciation qu'il possède (par exemple la distance à laquelle le gouvernement en cause se trouve de Genève, l'objet particulier de la réclamation, etc.). Bref, le Conseil est seul juge quant à la longueur du délai à accorder.

La liberté du Conseil reste également toujours entière quand il s'agit pour lui d'apprécier le caractère satisfaisant ou non de la réponse fournie par le gouvernement.

Pareillement, le Conseil est tout à fait libre de publier, ou non, la réclamation, ainsi que les déclarations du gouvernement en cause. Même au cas où le Conseil n'estimerait pas les déclarations satisfaisantes en elles-mêmes, il demeurerait néanmoins libre de tenir compte de tel ou tel autre motif, s'il le croyait suffisant pour devoir prononcer la clôture. Il est, en effet, toujours en droit de poursuivre ou d'arrêter la procédure quand bon lui semble.

D'autre part, le Conseil n'a pas à justifier de ses motifs et n'est pas tenu de prouver le bien-fondé des décisions qu'il prend au cours de la procédure de la réclamation. Ces décisions peuvent être prises, sous l'effet de raisons juridiques, politiques ou autres. Bref, elles sont discrétionnaires.

Ce qui motive cette liberté sans limites accordée au Conseil, c'est l'importance des intérêts en jeu et dont le Conseil est le dépositaire, intérêts affectant l'Organisation elle-même. Il doit donc, en toute circonstance, apprécier l'influence de ces facteurs pour avoir pleinement égard au bien général [de l'Organisation internationale du Travail].

Nous avons déjà dit qu'en matière de réclamation, la compétence accordée au Conseil est une véritable compétence judi-

réclamation à l'Etat mis en cause. M. Mahaim insista encore sur la nécessité de substituer le mot « devra » au mot « pourra » en alléguant que lorsque quelqu'un est accusé, il est de règle qu'on lui signifie immédiatement l'accusation dont il est l'objet. L'on objecta que ces amendements manquaient d'élasticité. Aussi la Commission préféra-t-elle que la liberté d'appréciation et de conduite du Conseil d'administration demeurât entière. (B. I. T., *Bulletin officiel*, vol. I, p. 63; *La Paix de Versailles*, pp. 333 et suiv.)

¹ Sur ce point, la Commission de la législation internationale du travail n'admit pas une proposition de M. Vandervelde, qui demandait qu'on fixât dans la Constitution un délai maximum de deux mois. *La Paix de Versailles*, *op. cit.*

ciaire. La question se pose donc de savoir quels sont les voies et moyens mis à la disposition de ce dernier pour instruire chaque réclamation.

Les articles 23 et 24 de la Constitution ne lui reconnaissent pas le pouvoir de poursuivre des investigations ou des enquêtes sur les lieux.

Les éléments d'appréciation mis à sa portée peuvent néanmoins être plus ou moins amples, selon le cas. Ce sont, par exemple : Les données mêmes de la réclamation et éventuellement les explications complémentaires des intéressés, la législation de l'Etat mis en cause, les rapports de l'inspection du travail dans cet Etat, les rapports annuels de cet Etat et le résultat du dépouillement desdits rapports par les deux Commissions pour l'application des conventions, la réponse de l'Etat à la réclamation, toutes les informations recueillies par le Bureau international du Travail, les renseignements dont disposent personnellement les membres du Conseil, les données résultant de la discussion de l'affaire au Conseil. En outre, aucun obstacle ne s'oppose à ce que le Conseil accorde audience aux représentants de l'organisation requérante.

Impossibilité de recourir contre les décisions du Conseil.

Nous venons déjà de constater que les décisions du Conseil présentaient un caractère discrétionnaire lorsqu'elles portaient sur la recevabilité de la réclamation, à la fois quant à la forme et quant au fond. En outre, dans ce même domaine, elles sont finales, exclusives de tout recours ultérieur.

Même dans le cas où le Conseil enfreindrait la Constitution, aucun droit de recours direct n'existe pour l'Etat qui pourrait se plaindre qu'une décision du Conseil a méconnu ses droits.

Supposons, par exemple, que le Conseil décide de publier une réclamation sans la transmettre d'abord à l'Etat mis en cause. Ou bien, supposons que le Conseil déclare recevable une réclamation, mais que celle-ci ne porte pas sur une convention ratifiée. Ou, enfin, supposons que le Conseil n'invite pas l'Etat mis en cause à désigner un délégué *ad hoc*. Dans tous ces cas, aucun recours.

On peut d'ailleurs imaginer d'autres hypothèses semblables, dans lesquelles le Conseil serait supposé avoir enfreint la Constitution. Or, même en pareils cas, l'Etat qui se croirait lésé par une

décision illégale du Conseil ne pourrait en appeler de la décision devant une instance supérieure.

Il n'existe aucune juridiction qui puisse annuler les décisions du Conseil en matière de réclamations. La Cour permanente de Justice internationale, elle-même, n'a aucune compétence pour connaître des recours élevés contre les actes du Conseil d'administration, car ses statuts ne prévoient pas le recours contentieux objectif. Il n'est, en effet, possible de porter devant le Tribunal de La Haye que les recours d'un Etat contre un autre Etat, mais non contre les actes du Conseil.

Pour l'Etat qui estime que son droit a été méconnu, il reste, bien entendu, toujours possible d'avoir recours par voie indirecte à la procédure d'avis consultatif émis par la Cour permanente de Justice internationale, puisqu'aussi bien il s'agit de savoir comment doit être interprétée et appliquée, tant la Constitution que telle convention donnée. Mais quoiqu'il advienne, la décision déjà prise par le Conseil en matière de réclamation n'en subsistera pas moins.

La question de la chose jugée.

Par contre, les décisions du Conseil n'ont guère force de chose jugée.

L'Organisation requérante pourra, en effet, revenir sur la même réclamation, aussi souvent que bon lui semblera. Si la réclamation réitérée satisfait aux conditions requises, le Conseil sera toujours tenu de la déclarer recevable quant à la forme.

De même, une organisation professionnelle peut formuler une réclamation portant sur un objet qui a déjà occupé le Conseil à l'occasion d'une réclamation antérieurement présentée par une autre organisation. Pour le Conseil existera toujours l'obligation d'examiner la réclamation sans que puisse se poser la question préjudicielle de la chose jugée.

D'autre part, comme nous l'avons dit, le Conseil demeurera complètement libre de ne donner aucune suite à la réclamation, sans avoir, pour autant, à se justifier. En vertu de son pouvoir discrétionnaire, il pourra même se borner à classer purement et simplement l'affaire.

Pourtant, on peut concevoir des cas où les décisions prises par le Conseil sur des points de fait en arriveraient à former des précédents, qui finiraient même par constituer une sorte de jurisprudence d'usage.

Les cas des réclamations.

Peu nombreuses ont été les réclamations adressées jusqu'ici au Bureau international du Travail par les organisations professionnelles, en vertu de l'article 23 de la Constitution.

Pendant les dix-sept premières années du fonctionnement de l'Organisation internationale du Travail, il ne s'est présenté que quatre cas de réclamations. Trois de ces réclamations ont été déjà définitivement réglées. Nous en esquisserons une rapide analyse, afin de mettre en évidence les points intéressants qu'a posés le jugement intervenu à leur égard.

La quatrième est la réclamation présentée en 1936 par le syndicat des travailleurs du textile de Madras, au sujet de l'application dans l'Inde britannique de la convention concernant le chômage. Cette réclamation est, à l'heure actuelle, encore pendante devant le Conseil d'administration.

La réclamation des marins japonais.

Le premier cas de réclamation adressée au Bureau internationale du Travail, conformément à l'article 23 de la Constitution, fut celui du 14 juin 1924, où la réclamation était présentée par l'Union des marins japonais et l'Association des officiers et mécaniciens de la marine marchande du Japon contre le Gouvernement japonais, au sujet de la convention n° 9 concernant le placement des marins.

Cette convention prescrit que le placement des marins ne pouvant faire l'objet d'opérations lucratives, il devra être institué des bureaux publics et gratuits dont l'organisation sera confiée, soit à des associations représentatives d'armateurs et de marins opérant conjointement sous le contrôle d'une autorité centrale, soit, en l'absence de cette gestion collective, à l'Etat lui-même. L'Etat ratificateur s'engage, en outre, à prendre toutes mesures nécessaires pour abolir le plus rapidement possible l'entreprise du placement des marins exercée dans un dessein lucratif.

Les marins japonais dénonçaient devant le Bureau international du Travail leur propre gouvernement, en le taxant de ne pas observer effectivement les articles 3 et 4 de la convention susdite, ratifiée par le Japon en 1922.

Ils alléguaient notamment que, malgré les dispositions de la convention, le gouvernement n'avait pas aboli aussitôt les bureaux de placement payants, mais continuait au contraire à accorder

des autorisations à des « racoleurs », qui exerçaient le travail de placement dans une intention lucrative.

Comme, à ce moment, les règles présidant à la procédure de réclamation n'étaient pas encore arrêtées, le Directeur du Bureau international du Travail jugea opportun de communiquer, à titre officieux, la réclamation au Gouvernement japonais sans attendre la décision du Conseil à ce sujet.

Mais si, dans le cas considéré, cette communication anticipée de la pièce dénonciatrice au gouvernement mis en cause eut des résultats heureux, il n'en est pas moins vrai qu'elle était contraire à la procédure prévue par l'article 23 de la Constitution. En réalité, aux termes de cet article, c'est le Conseil qui décide si une réclamation doit être ou non transmise à l'Etat mis en cause¹. A l'heure présente, ce point de procédure est définitivement précisé par le règlement, qui définit de manière limitative quels sont les devoirs du Bureau en cas de réclamation.

¹ Défendant l'acte d'avoir communiqué la réclamation, acte dont il avait pris l'initiative, Albert Thomas disait notamment au Conseil : « Lorsque les réclamations sont formulées en vertu de l'article 409 du Traité de Paix, le Bureau ne saurait adopter de procédure différente de celle qu'il a suivie pour la réclamation des marins japonais. Il se fera un devoir de prévenir le gouvernement intéressé, qui pourra, selon l'exemple donné dans le cas présent, communiquer spontanément une documentation au Conseil. Si le gouvernement ne répond pas à titre officieux, la procédure suivra son cours et il appartiendra au Conseil de décider si la réclamation est transmissible. » (Procès verbaux, 24^{me} S., p. 48). Le professeur Mahaim écrit aussi sur ce point que : « L'expérience a montré qu'il était possible, pratique et juste de procéder un peu différemment de ce qui est écrit aux textes en question. » (*L'Organisation permanente du Travail*, p. 89.)

Nous ne saurions nous rallier à ces conceptions qui auraient pour conséquence de fausser le mécanisme de la réclamation en confondant les divers stades d'une procédure clairement définie par la Constitution. Le fait, pour le Bureau international du Travail, de communiquer la réclamation à l'Etat mis en cause, — et ce avant même que le Conseil soit saisi de cette réclamation —, est une mesure qui anticipe sur la procédure d'instruction dont l'initiative appartient au Conseil. En réalité, quand il s'agit d'examiner des réclamations, la responsabilité incombe uniquement à ce dernier, car sur ce point, la Constitution ne reconnaît aucun droit d'initiative au Directeur du Bureau international du Travail. Juridiquement, aucune action ne saurait, en effet, être engagée tant que le Conseil n'a pas encore statué sur la recevabilité de la réclamation. D'ailleurs, comme nous l'avons vu, le Conseil possède un pouvoir discrétionnaire absolu; c'est donc à lui qu'il incombe de ménager les susceptibilités des gouvernements et des organisations professionnelles, considération qu'Albert Thomas invoquait comme argument en faveur de sa propre thèse.

D'autre part, nous croyons qu'il faut appliquer strictement les dispositions constitutionnelles qui prévoient une procédure de sanctions, comme d'ailleurs il importe, en général, de se conformer, d'autant plus rigoureusement à toutes les règles de procédure, que l'existence de divers intérêts en cause peut créer des difficultés imprévues. Même sous le rapport d'une bonne politique, cet « assouplissement » de la procédure des réclamations ne nous paraît pas opportun. Pour que la procédure des sanctions soit toujours

Le Conseil d'administration examina la réclamation des marins japonais, au cours de sa 24^{me} session (octobre 1924), mais après que la réclamation avait été communiquée au Gouvernement japonais, qui avait même déjà répondu sur les divers points soulevés par elle. D'autre part, le représentant dudit gouvernement au Conseil avait été autorisé à présenter devant ce dernier, au nom de son gouvernement, les déclarations nécessaires au sujet de la réclamation. Le Conseil entama donc aussitôt la discussion sur le fond même du cas.

Les questions particulières qui s'imposèrent ici à son attention furent les deux suivantes ¹ :

1^o Les mesures prises par le Gouvernement japonais pour supprimer progressivement les agences de placement payantes peuvent-elles être considérées comme des infractions aux dispositions de l'article 3 de la convention, lequel dispose que ces agences devraient être supprimées « le plus rapidement possible? »

respectée et pour qu'elle devienne aussi efficace que possible, elle doit rester intacte et conserver le caractère original que lui a imposé la Constitution. Ce ne sont donc pas les Etats intéressés, c'est le Conseil qui doit, en tout état de cause, être saisi le premier d'une réclamation adressée au Bureau international du Travail. On pourrait prétendre que cette procédure comporte une certaine inégalité à laquelle on devrait trouver le moyen de remédier indirectement. Quand, en effet, un Etat mis en cause est représenté au Conseil, il prend immédiatement connaissance de la réclamation par l'intermédiaire de son représentant, tandis qu'un Etat dépourvu de siège au Conseil ne sera averti de sa mise en cause qu'au moment où le Conseil décidera de lui transmettre la réclamation. Mais il convient de tenir compte d'abord, que cet état de choses découle directement de la Constitution, puis que le dépôt d'une réclamation n'est pas, en lui-même, un fait tellement inquiétant, que l'Etat mis en cause doive l'apprendre sans aucun délai. Il peut, d'ailleurs, s'agir d'une réclamation irrecevable, déjà quant à la forme. Au surplus, il est impossible de considérer comme une sanction la décision éventuelle du Conseil de transmettre la réclamation au gouvernement mis en cause car, cette décision ne préjuge pas de la suite qui sera donnée à la réclamation. De toute façon, le Conseil tient compte, à ce moment, du fait que l'Etat en cause est, ou n'est pas, représenté parmi ses membres, et peut lui fixer en conséquence un délai plus ou moins long pour répondre. D'autre part, nous avons vu que toute inégalité disparaît à partir du moment où le Conseil a estimé que la réclamation est fondée et décide d'appliquer l'article 24 de la Constitution. Dès lors, l'Etat en cause, non représenté au Conseil, a le droit d'envoyer un délégué *ad hoc* pour prendre part aux délibérations.

En résumé, puisque la Constitution définit clairement les droits des Etats et des organisations professionnelles, il n'existe aucune raison d'accentuer ou de diminuer l'importance de l'acte que constitue la réclamation et de porter atteinte à une procédure nettement déterminée. L'on dit bien que c'est non officiellement, mais officieusement, que se fait la communication préalable de la réclamation à l'Etat en cause. Nous ne savons pas jusqu'à quel point ce terme « officieux » permet des libertés (on prétend qu'il ne connaît pas de limites à cet égard), mais il est douteux que, même sous cette forme, la communication préalable de la réclamation soit possible, depuis qu'est entré en vigueur le règlement relatif à la procédure de réclamation.

¹ Compte rendu de la Conférence de 1925, p. 987.

2° Le Gouvernement japonais a eu recours aux services de l'« Association japonaise de secours aux marins », qui n'avait pas le caractère d'une association professionnelle. Ce fait est-il en contradiction avec l'article 4 de la convention ¹?

Le représentant du Gouvernement japonais donna lecture d'une longue déclaration, où il s'efforçait de réfuter les imputations contenues dans la réclamation des marins. Il parla des efforts déployés par son Gouvernement pour donner effet aux dispositions de la convention, il exposa les mesures envisagées par le Gouvernement en vue d'appliquer entièrement la convention dans un délai aussi bref que possible. Enfin, il affirma au Conseil que son Gouvernement avait la ferme intention de continuer avec persévérance à supprimer les agences payantes.

Au cours de la discussion, les divers membres du Conseil soulevèrent plusieurs points sur lesquels le représentant du Gouvernement japonais donna des explications, en affirmant à nouveau

¹ En résumé, voici comment ont été évoqués, devant le Conseil d'administration, les divers points de cette réclamation, selon l'exposé préparé par le Bureau international du Travail sur cette question :

Article 3, alinéa 1.

Ce paragraphe prévoit que toute personne, société, ou établissement, exerçant déjà dans un but lucratif le commerce du placement, peut être admis temporairement, par autorisation du gouvernement, à continuer ce commerce sous la réserve d'une autorisation et d'un contrôle du gouvernement.

Le Gouvernement japonais déclare, dans son rapport annuel pour 1923, que le commerce du placement est autorisé à se poursuivre temporairement sous un strict contrôle gouvernemental; que « la période durant laquelle le commerce du placement sera autorisé doit être inférieure à une année après l'octroi de l'autorisation » et que « cette période peut être prolongée eu égard à des circonstances spéciales ».

A ce propos, la réclamation avance :

a) Que le contrôle gouvernemental n'est pas aussi strict que le rapport le déclare, et il cite un certain nombre de cas où des abus ont été notifiés;

b) Que le « gouvernement semble, jusqu'à nouvel avis, autoriser le commerce du placement exercé dans un but lucratif, pour une période supérieure à une année ».

Article 3, alinéa 2.

Aux termes de ce paragraphe, chaque Membre ratifiant la convention, s'engage à prendre toutes mesures nécessaires pour abolir le plus rapidement possible les agences de placement payantes.

Dans son rapport annuel pour 1923, le Gouvernement japonais déclare « qu'il s'efforce de faire disparaître complètement ce commerce dans le plus court délai possible ».

La réclamation avance que le gouvernement, répondant aux plaintes présentées en mars 1924 par l'Association d'assistance aux marins japonais, a refusé de prendre des mesures pour supprimer les agences de placement payantes, en basant son refus sur les raisons suivantes :

1. Le gouvernement doutait qu'il fût possible de faire disparaître les

le désir et la détermination dont son Gouvernement était animé en vue d'appliquer strictement la convention dont il s'agissait.

Le Conseil fut alors appelé à prendre une décision finale. Comme nous l'avons vu, deux sortes de conclusions pouvaient être envisagées. Soit de déclarer close la procédure, soit de transmettre officiellement la réclamation au Gouvernement japonais. Estimant que les explications déjà fournies par le Gouvernement japonais étaient satisfaisantes, il déclara la procédure close.

Si l'on envisage plus spécialement la première des deux questions énoncées ci-dessus, la constatation suivante ressort des discussions : le Conseil a estimé que le Gouvernement japonais n'avait pas enfreint l'obligation juridique stricte, de « prendre toutes les mesures nécessaires pour abolir le plus rapidement possible le commerce du placement des marins exercé dans un but lucratif ».

Quant à la deuxième question, le Conseil a aussi estimé qu'il devait se borner à examiner l'obligation stricte résultant de la

injustices et les duretés causées par les agences payantes en instituant des bureaux de placement gratuits.

2. Le gouvernement ne croyait pas pouvoir priver une personne quelconque de ses moyens d'existence sans qu'il y eût une raison suffisante et sans payer d'indemnité, et il ne possédait pas de ressources suffisantes pour le paiement de telles indemnités.

3. Les bureaux de placement publics existant au Japon ne se trouvaient pas, vu leur manque de ressources, en mesure de faire face à la situation et il n'était pas possible de prévoir de nouvelles subventions gouvernementales. Article 4, alinéa 1.

Aux termes de ce paragraphe, « chaque Membre ratifiant la présente convention, devra veiller à ce qu'il soit organisé et entretenu un système efficace et répondant aux besoins d'offices gratuits de placement pour les marins. Ce système pourra être organisé et maintenu :

1. Soit par des associations représentatives des armateurs et des marins agissant en commun sous le contrôle d'une autorité centrale;

2. Soit, en l'absence d'une action combinée de cette nature, par l'Etat lui-même.

Dans son rapport annuel pour 1923, le Gouvernement japonais déclare qu'un système de bureaux de placement gratuits a été organisé, au nom du gouvernement, qui, d'ailleurs, le subventionne, par l'Association japonaise de secours aux marins. Le gouvernement ajoute que l'œuvre du placement gratuit des marins est également poursuivie par l'Union japonaise des marins et par l'Association des marins.

Dans leur réclamation, les marins japonais allèguent que l'Association d'assistance aux marins japonais n'est pas une organisation professionnelle et que, en confiant l'œuvre des bureaux publics de placement gratuits à cette Association, le gouvernement a enfreint les dispositions de l'article 4. La réclamation fait ressortir, en outre, que, en subventionnant cette Association, alors que les unions de marins ne reçoivent aucune subvention, « le gouvernement enraye directement et indirectement le développement des organisations du travail au Japon ». (Voir Procès-verbaux du Conseil, 24^{me} Session, p. 119.)

convention et n'a pas abouti à la conclusion, que les mesures prises jusque là par le gouvernement japonais n'établissaient pas que ce gouvernement avait manqué à exécuter les dispositions de la convention ¹.

Enfin, le Conseil chargea le Directeur de : « faire connaître aux intéressés que les explications données ont été trouvées satisfaisantes par tous les membres du Conseil ».

Dans cette affaire, le Conseil s'était, en définitive, trouvé en présence de la question suivante. Vu les articles 3 et 4 de la convention n° 9 sur le placement des marins, et vu l'obligation de donner effet aux dispositions contenues dans ces articles, dans quelle mesure les actes matériellement accomplis à cette fin par le Gouvernement japonais, pouvaient-ils être considérés comme satisfaisants, eu égard au sens desdits articles ? Cette question, le Conseil l'avait tranchée par l'affirmative.

Ainsi, quand il s'agit d'interpréter les articles en litige confrontés avec des faits matériels, la décision prise alors constitue un précédent et, en quelque sorte, une amorce de jurisprudence. Quoique le pouvoir discrétionnaire du Conseil soit illimité, l'indication initiale ainsi donnée par lui peut néanmoins fournir un principe directeur dans d'autres cas analogues.

La réclamation des syndicats lettons.

La deuxième réclamation adressée au Bureau international du Travail en vertu de l'article 23 de la Constitution concerne, elle aussi, l'application de la convention n° 9 sur le placement des marins.

Cette fois, c'est le Bureau central des syndicats de Lettonie qui, au nom de l'Union des gens de mer et bateliers lettons adressa, le 2 octobre 1932, au Bureau international du Travail, une réclamation contre le gouvernement letton. Le Bureau central déclarait que ledit gouvernement n'avait pas pris les mesures nécessaires pour faire porter effet à la convention n° 9 sur le placement des marins, convention ratifiée par la Lettonie en 1925.

En résumé, la substance de cette réclamation portait sur les points suivants. Aucun bureau public de placement n'avait été effectivement créé par les autorités. En fait, le placement des marins demeurait uniquement entre les mains des armateurs et

¹ Compte rendu de la Conférence de 1925, p. 988.

de leurs agents, sans contrôle du gouvernement. Ce placement était assuré par des agences (les *waterschauts*) instituées par les chambres de commerce des ports ou par la Fédération des syndicats des gens de mer, institutions dépendant en réalité des armateurs. Dans le cas de la Fédération, le placement n'était d'ailleurs pas assuré à titre gratuit, mais contre une rémunération exigée des marins.

Se conformant à la procédure suivie à l'occasion de la première réclamation, le Directeur du Bureau international du Travail avisa officieusement le gouvernement letton du dépôt de cette réclamation. En réponse, le gouvernement communiqua au Bureau international du Travail le texte d'une ordonnance sur le placement visant à donner satisfaction aux desiderata des syndicats plaignants, mais qui avait été rendue à la date du 15 janvier 1931, c'est-à-dire après que la réclamation avait déjà été présentée.

Avant que le Conseil fût saisi de l'affaire, un échange de correspondance officieuse s'engagea ainsi sur l'initiative du Bureau et prit la forme de pourparlers en vue d'amener le Gouvernement letton à appliquer strictement la convention, de manière à donner aux syndicats plaignants la possibilité de retirer leur réclamation. Chaque fois que le représentant du Gouvernement letton fournit des explications, le Bureau les communiqua aux syndicats intéressés.

Il importe toutefois de signaler ici que dans le cas des réclamations présentées en vertu de l'article 23 de la Constitution, des négociations de ce genre ne peuvent se réclamer de bases juridiques.

Si de tels pourparlers se justifient peut-être pour des raisons politiques, ils risquent néanmoins de modifier la nature bien définie du mécanisme de sanctions prévu par la Constitution.

Selon cette manière d'opérer le Conseil — seul organe compétent en l'occurrence —, n'est pas immédiatement saisi de la réclamation; il ne l'est que dans le cas où les négociations préliminaires n'auraient pas abouti.

Il se trouve alors que l'invitation de fournir des explications éventuellement adressée au gouvernement aura été décidée en pleine connaissance de cause, comme suite à l'échec des négociations. Elle deviendra déjà, en réalité, une sorte de sanction alors qu'au contraire, comme nous l'avons vu, cette première étape de la procédure de réclamation ne devrait guère signifier

juridiquement que le Conseil prend position au sujet de la réclamation.

Nous avons déjà vu aussi qu'en cas de réclamation, il incombe uniquement au Conseil d'administration, seul juge en l'occurrence, de mener la procédure constitutionnelle.

Cette procédure doit se tenir dans le domaine juridique. Les tractations entre parties intéressées constituent un autre terrain, elles sont d'ailleurs poursuivies en dehors de la responsabilité du Conseil d'administration. Les transférer du premier plan sur le second, c'est un déplacement de nature à fausser la véritable portée de la procédure quasi judiciaire de sanctions.

La Constitution prévoit, pour les divers intéressés en présence, des droits bien définis. D'abord pour l'organisation requérante le droit à ce que sa réclamation soit examinée par le Conseil d'administration; ensuite pour le Conseil le droit de décider d'ouvrir ou non l'instruction sur la réclamation. Or, des négociations préalables entreprises par le Bureau international du Travail sont de nature à porter atteinte à ces droits, puisqu'elles peuvent entraîner éventuellement un changement matériel dans les cas d'espèce sur lesquels se fondait précisément la réclamation.

En toute hypothèse, il convient d'ajouter que maintenant le règlement en vigueur est formel pour la procédure à suivre en cas de réclamation. Il ne permet plus d'engager de telles tractations, à moins que le Conseil d'administration n'ait été déjà saisi de la réclamation et décide de les entamer.

C'est à sa 51^{me} session (janvier 1931), que le Conseil fut saisi de la réclamation des syndicats lettons, mais il ajourna alors sa décision.

Entre temps, le Directeur du Bureau international du Travail poursuit son effort de conciliation, dans l'espoir que le Gouvernement letton parviendrait à s'accorder avec les syndicats plaignants en supprimant effectivement les causes de la réclamation. Mais, malgré les explications du gouvernement, les syndicats notifièrent au Bureau qu'ils continuaient à considérer que la convention en litige n'était pas appliquée de manière satisfaisante et qu'ils maintenaient, par conséquent, leur réclamation.

A sa 52^{me} session (avril 1931), le Conseil fut donc appelé à discuter la réclamation. Après un examen minutieux des allégations contenues dans la réclamation et des réponses fournies par le Gouvernement letton, le Conseil estima qu'en principe, les points soulevés nécessitaient des renseignements complémen-

taires. Il décida donc de transmettre officiellement la réclamation au Gouvernement letton, sans pourtant fixer de délai pour la réponse.

Le Gouvernement letton présenta, en réponse, au Bureau international du Travail, une déclaration datée du 10 octobre 1931 dans laquelle il exposait en détail l'effort déployé par le gouvernement pour donner effet aux clauses de la convention.

Parmi les mesures les plus récentes, il signalait une ordonnance de 1930 prévoyant que le placement des marins devait être assuré à titre gratuit, ainsi qu'une autre, du 15 janvier 1931, prévoyant l'institution d'un comité de placement composé d'un nombre égal de représentants des organisations de marins et d'armateurs et chargé de diriger et de contrôler ledit placement. Enfin, il ajoutait que l'instruction relative à l'ordonnance du 14 avril 1931, sur le placement des marins consacrait définitivement l'application intégrale en Lettonie de la convention sur ce placement.

C'est au cours de sa 55^{me} session (octobre 1931) que le Conseil fut appelé à juger si la déclaration du Gouvernement letton était, ou non, satisfaisante. Comme la Lettonie n'était pas représentée au Conseil, elle fit usage de la latitude prévue par l'article 25, paragraphe 5, de la Constitution et désigna en conséquence un délégué *ad hoc* qui prit part aux délibérations.

Le Conseil engagea, sur le fond même de la réclamation, une ample discussion au cours de laquelle le représentant de la Lettonie donna à plusieurs reprises des explications complémentaires. Des divergences d'opinions se manifestèrent au sujet de la suite qu'il convenait de donner à l'affaire. Finalement, le Conseil décida de considérer comme satisfaisantes les déclarations du Gouvernement letton et déclara close la procédure.

La caractéristique la plus intéressante de cette réclamation, ce ne sont pas tant les questions juridiques qu'elle souleva, que les points de faits dont elle révéla l'existence. Ainsi il fut mis en évidence qu'en 1925 le Gouvernement letton avait ratifié la convention, sans se préoccuper de savoir s'il pouvait l'appliquer. Deux ans environ après la ratification il édicta bien une ordonnance d'application. Mais les armateurs y firent une opposition obstinée et refusèrent énergiquement d'abandonner leurs anciennes habitudes, ce qui rendit impossible de l'exécuter.

A partir de 1930, dès qu'il fut question de porter une réclamation devant le Bureau international du Travail, le Gouvernement letton sentit que le prestige national pourrait être affecté et

commença à rechercher comment il pourrait appliquer sérieusement la convention. Dès que la réclamation parvint à Genève, il prit des mesures énergiques pour se conformer à ses obligations internationales, et s'efforça de prouver sa bonne foi en s'empresant de donner des explications.

C'est surtout le zèle mis par le Gouvernement letton à remplir ses engagements qui fut dûment apprécié par le Conseil et, malgré les réserves de certains de ses membres, amena celui-ci à admettre que la réponse du Gouvernement letton à la réclamation avait été satisfaisante.

Le cas de la réclamation élevée par les syndicats lettons constitue donc une preuve incontestable de l'efficacité inhérente à la procédure établie par l'article 23 de la Constitution. La simple menace de sanction publicitaire inscrite dans cet article amena, en effet, le Gouvernement letton à déployer toute sa bonne volonté pour exécuter ses engagements¹.

Mais l'examen de la réclamation a produit un autre résultat encore. Des points difficiles avaient, en effet, surgi à l'occasion des pourparlers officieux entrepris sur l'initiative du Bureau international du Travail, et de longues discussions s'étaient déroulées sur les questions de procédure. Ce sont précisément ces circonstances significatives qui démontrèrent au Conseil la nécessité d'adopter un règlement spécial pour la procédure à suivre en cas de réclamation.

La réclamation relative à l'application des conventions aux Etablissements français de l'Inde.

Par lettre du 13 décembre 1935, « le Syndicat des Travailleurs du Chemin de fer de Madras et du Mahratta méridional » (Inde britannique) adressa au Bureau international du Travail, une réclamation contre le Gouvernement français. D'après la lettre, l'exécution de plusieurs conventions internationales de travail n'était pas assurée dans les Etablissements français de l'Inde.

Cette réclamation avançait, notamment, que la France avait

¹ Voici ce qu'en 1934 la Commission d'experts pour l'application des conventions remarquait à ce sujet :

« *Lettonie.* — Au sujet des observations faites l'année dernière, la Commission constate avec satisfaction que trois bureaux de placement pour marins fonctionnent en Lettonie sous la surveillance d'une commission mixte, qu'environ 1.500 personnes ont été placées par ces trois bureaux en 1933 et qu'aucune plainte n'a été reçue de la part des organisations patronales ou ouvrières intéressées, au sujet de l'application pratique des dispositions de la convention. »

ratifié dix-huit conventions internationales de travail mais que, dans les Etablissements français de l'Inde, elle ne les appliquait pas, même sous forme modifiée, bien que les conditions locales ne fussent pas de nature à empêcher la pleine exécution des conventions ratifiées par ce pays.

L'organisation plaignante déclarait insoutenable l'argument invoqué pour justifier cette abstention et selon lequel, dans les Etablissements français de l'Inde, les conditions locales auraient été défavorables. A une distance de quelques milles, en effet, sur le territoire de l'Inde britannique, des usines travaillaient dans les mêmes circonstances locales que celles des Etablissements français, et avaient néanmoins appliqué les dispositions de plusieurs conventions.

Cette réclamation fut la première à être traitée suivant les prescriptions du règlement relatif à la procédure de réclamation.

Le Conseil d'administration en fut saisi à sa session de février 1936. Il constitua donc un comité de trois membres, auquel il renvoya l'affaire, et qu'il chargea de lui présenter des propositions pour les mesures à prendre aux stades successifs de la procédure.

La première question qui pouvait se poser avait trait à la recevabilité de la réclamation quant à la forme. Comme nous l'avons vu, les deux réclamations précédentes émanaient d'organisations professionnelles qui dénonçaient le gouvernement de leur propre pays. Par contre, dans la présente, l'organisation requérante n'était pas une organisation française, mais une organisation britannique. La question aurait donc pu se poser de savoir si la Constitution exigeait une condition de nationalité pour rendre les réclamations recevables.

Pourtant la question ne fut pas soulevée au Comité de trois membres ni au Conseil, et la réclamation d'origine britannique fut — à juste titre, d'ailleurs — déclarée recevable quant à la forme. La décision prise ainsi doit être considérée comme constituant un précédent intéressant sur ce point de fait ¹.

¹ Sur ce même point, le dépôt accepté de la réclamation nous fournit un exemple intéressant propre à démontrer clairement qu'une organisation professionnelle non ressortissante du pays mis en cause peut néanmoins exciper d'un intérêt légitime pour formuler une réclamation contre le gouvernement dudit pays. Dans le cas présent, pour mettre en évidence l'intérêt qu'il avait à élever une réclamation, le syndicat plaignant ayant son siège dans l'Inde britannique se prévalait des arguments suivants : Il avançait d'abord que dans les Etablissements français de l'Inde le droit d'association à des fins syndicales était refusé aux ouvriers en vertu d'une ordonnance de 1840, en sorte qu'il était impossible, et pour cause, qu'une réclama-

Quant à l'examen du fond, les questions qui se posaient devant le Conseil étaient d'ordre purement juridique. Les Etablissements de l'Inde étant une colonie, les obligations de la France à leur égard étaient celles qui découlent de l'article 35 de la Constitution. L'article prévoit l'application des conventions ratifiées aux colonies, possessions ou protectorats qui ne se gouvernent pas pleinement eux-mêmes ¹.

Se conformant aux dispositions de l'article 35 de la Constitution, le Gouvernement français avait, lors de chaque ratification, notifié au Bureau international du Travail, la liste des colonies, possessions ou protectorats auxquels s'appliqueraient la convention ou certaines dispositions de celle-ci. Invoquant les « conditions locales », il avait informé le Bureau que la convention ne serait pas appliquée aux autres possessions d'outre-mer, parmi lesquelles figuraient précisément les Etablissements de l'Inde.

D'autre part, le représentant du Gouvernement français déclara devant le Comité et le Conseil que chaque année, lors de la préparation des rapports annuels sur l'application des conventions, ce gouvernement examinait si les circonstances locales permettaient d'appliquer aux colonies françaises des conventions ratifiées par la France.

En réalité, le sens de l'article 35 de la Constitution n'est pas très clair, et c'est un point de droit extrêmement complexe et très controversé que celui de l'application des conventions aux colonies.

Deux questions surtout se posèrent à ce sujet devant le Comité et le Conseil.

La première avait trait au droit reconnu à un Etat colonial par l'article 35 de la Constitution, à savoir celui de décider si l'application des conventions qu'il ratifie est possible dans ses colonies. Ce droit est-il absolument discrétionnaire ou est-il au contraire tempéré par une obligation pour l'Etat colonial d'examiner loyalement, à chaque occasion, dans quelle mesure la situation locale de ses diverses colonies permet de leur appliquer les

tion pût être adressée à l'Organisation internationale du Travail par une organisation professionnelle ouvrière appartenant aux Etablissements français. En outre, il prétendait que l'inapplication des conventions dans le territoire d'un Etat étranger situé à quelques milles du siège syndical, constituait une menace pour les ouvriers vivant dans l'Inde britannique, à cause de l'exemple dangereux ainsi offert aux autorités de ce pays qui pourraient être tentées de suivre la même voie.

¹ *Supra*, pp. 50 et suiv.

conventions ratifiées? Si cette dernière conception est exacte, l'Etat colonial est appelé à répondre de la bonne foi qu'il apporte ou non à examiner les possibilités de la situation.

La seconde question qui préoccupa Conseil et Comité fut celle de savoir si, en vertu de l'article 35, les Etats coloniaux étaient simplement tenus de communiquer, une fois pour toutes, leur décision d'appliquer ou non les conventions dans leurs colonies ou si, au contraire, ils étaient, à divers intervalles, obligés de remettre à l'étude la situation locale.

Sur le premier point, après étude approfondie, le Comité conclut ainsi : « *d*) La compétence des Etats à cet égard n'est toutefois pas arbitraire; la décision prise doit évidemment procéder d'un examen de bonne foi des conditions locales et de la possibilité d'introduire dans la convention les modifications nécessaires pour adapter celle-ci à ces conditions ».

Sur le deuxième point, le Comité estima que « ... Il semblerait peu conforme à l'engagement pris au paragraphe 1 de l'article 35 que la « décision » à prendre conformément au paragraphe 2 fût définitive, quelles que soient les circonstances survenues. Ainsi l'apparition, dans une colonie où aucune convention ratifiée n'a fait l'objet d'une décision d'application, d'industries importantes, devrait provoquer, semble-t-il, de la part de l'Etat intéressé, un nouvel examen des « conditions locales », au sens du paragraphe 1 de l'article 35 »¹.

Les conclusions ci-dessus du Comité spécial furent consignées dans un rapport détaillé au Conseil. En adoptant le rapport sans opposition, le Conseil admit qu'il n'avait aucune raison de croire que le Gouvernement français n'avait pas apporté la plus entière bonne foi à examiner les « conditions locales ». Par conséquent, au sujet des Etablissement français de l'Inde, l'on n'aurait su reprocher à la France de n'avoir pas assuré de manière satisfai-

¹ Le Comité ne paraissait cependant pas complètement convaincu au sujet du fondement juridique dont aurait pu se réclamer cette dernière considération. Il ajoute justement ceci : « Aucune règle positive dans ce sens n'a été formulée jusqu'à présent. Il ne saurait donc s'agir, dans l'état actuel du droit, de considérer qu'il y a là une condition de recevabilité d'une réclamation. Mais peut-être le Conseil estimera-t-il qu'à l'occasion des rapports annuels sur l'application des conventions, les Etats Membres pourraient être invités à fournir des informations sur les modifications éventuelles des « conditions locales », visées à l'article 35 de la Constitution. D'une manière générale, le membre ouvrier du Comité considère, pour sa part, que les Etats ont une obligation formelle d'appliquer à leurs possessions ou colonies les conventions auxquelles ils ont adhéré, obligation dont ils ne sauraient se dégager de leur propre volonté. » (Voir *Bulletin officiel*, vol. XXI, n° 1, pp. 16-19.)

sante l'exécution d'une convention à laquelle avait adhéré ce pays, membre de l'Organisation internationale du Travail.

Le Conseil admit donc que la réclamation du Syndicat des Chemins de fer de Madras et du Mahratta était : *a)* recevable à la forme, *b)* irrecevable au fond.

Les conclusions auxquelles aboutirent cette réclamation présentent un grand intérêt juridique. Elles constituent une interprétation semi-officielle de l'article 35 de la Constitution et établissent en quelque sorte un début de jurisprudence, propre à guider le Conseil si un cas de réclamation analogue se reproduisait à l'avenir.

L'efficacité de la procédure de réclamation.

Dans les trois cas de réclamations que nous avons analysés, la nécessité ne s'est pas présentée d'appliquer, jusqu'au dernier de tous ses stades successifs, la procédure prévue aux articles 23 et 24 de la Constitution.

Dans le cas des syndicats lettons seul, l'on poussa un peu plus loin cette procédure, mais même alors l'on ne dépassa pas l'étape marquée par l'envoi de la réclamation au Gouvernement letton et par l'ouverture subséquente du débat sur l'application de l'article 24.

Comme les cas de réclamations formulées jusqu'ici ont été très peu nombreux, il serait difficile d'utiliser les données fournies par eux pour en tirer des conclusions définitives.

L'examen de ces rares cas a suffi néanmoins pour mettre clairement en évidence l'efficacité du moyen de droit que constitue la réclamation. En fait, alors que les Etats mis en cause avaient omis auparavant d'appliquer les conventions, objet du litige, le simple dépôt des réclamations suffit pour inciter ces Etats à prendre les mesures d'exécution nécessaires.

Ils firent preuve d'un empressement tout particulier pour se justifier devant le Conseil d'administration et pour donner à ce dernier des explications satisfaisantes. C'est ainsi que fut obtenu le résultat visé par la mise en mouvement de la procédure de réclamation, sans qu'il eût été nécessaire de procéder aux autres mesures coercitives prévues par la Constitution.

Dans aucun des trois cas examinés par nous il ne fallut, en effet, poursuivre la cause jusqu'au point d'avoir à appliquer la sanction publicitaire. Tout s'est borné au dépôt et à l'examen de la réclamation, mais qui ouvraient la perspective des conséquences

possibles, entre autres le risque, précisément, de la « publication » pénale. L'on pourrait donc présumer que cette simple perspective est de nature à produire un effet d'intimidation sur les Etats fautifs, effet qui suffit à lui seul pour donner des résultats satisfaisants.

L'importance de la procédure de réclamation pour les organisations professionnelles.

Le droit de réclamation met ainsi aux mains mêmes des intéressés la surveillance à exercer sur l'application des conventions. Ces intéressés se trouvent d'ailleurs en bonne posture pour être à toute heure les témoins des infractions qui pourraient être commises.

On n'insistera jamais assez sur la portée de cette procédure judiciaire de droit international accessible aux organisations professionnelles, patronales ou ouvrières et qui leur permet de contraindre les Etats fautifs à remplir leurs obligations.

Ainsi, non seulement les groupements professionnels sont déjà associés à l'élaboration des conventions internationales du travail, mais ils ont, en outre, dans le domaine international, la faculté d'exercer un contrôle sur leur application.

La possibilité de recourir à cette procédure, prévue uniquement à l'usage des syndicats, constitue un des droits les plus importants que la législation internationale postérieure à la guerre, ait consacré en faveur de personnes morales autres que les Etats.

C'est dans le cas de réclamation que nous voyons les organisations professionnelles jouer un rôle juridique en droit international, puisque la réclamation est un acte de procédure dirigé contre un Etat et soutenu devant une institution de droit des gens.

Ici, le droit des organisations professionnelles ne consiste pas seulement à pouvoir signaler l'infraction d'un Etat devant le Conseil d'administration, mais aussi à obtenir de celui-ci qu'il examine les dénonciations ainsi formulées.

Le droit à cette initiative reconnu aux organisations professionnelles peut ouvrir la voie à toute une série d'actes internationaux, qui sont capables d'aboutir à des conséquences plus ou moins graves pour les Etats Membres.

Ainsi l'importance de certains groupements composés de particuliers s'élève dans la hiérarchie des valeurs internationales car, en vertu de traités internationaux, ces groupements peuvent employer contre tout Etat Membre certains moyens légaux

destinés à protéger contre les abus leurs intérêts sociaux et professionnels.

La particularité la plus intéressante dans cette situation, c'est que les compétences des organisations professionnelles en la matière dérivent directement du droit international et non du droit interne. Celui-ci ne peut en aucun cas intervenir valablement pour limiter, modifier ou réglementer l'exercice du droit de réclamation.

Par le droit de réclamation, internationalement reconnu aux organisations professionnelles, celles-ci ont conquis dans le droit des gens un statut de « personnalité immédiate » pour employer, avec M. Scelle, les termes de l'Ecole autrichienne de Kelsen et de Verdross ¹.

Comparons la réclamation avec les autres droits internationalement reconnus à la représentation des intérêts professionnels, et nous constaterons alors que ce récent progrès constitue une innovation qui bouleverse à bien des égards les conceptions traditionnelles en vigueur jusqu'ici dans le droit des gens.

Pourquoi les réclamations sont-elles peu nombreuses?

On pourrait se demander pourquoi les organisations professionnelles ne font pas plus ample usage du droit de réclamation qui leur est si largement accordé par la Constitution.

Nous avons déjà vu que l'application de certaines conventions ratifiées laissait à désirer dans un certain nombre de pays. Nous avons aussi noté qu'à la Conférence annuelle, les délégués ouvriers se plaignent souvent que la législation internationale du travail n'est pas appliquée. Pourquoi donc les organisations intéressées n'engagent-elles pas officiellement la procédure de réclamation, et pourquoi ne présentent-elles pas leurs dénonciations sous la forme juridique réglementaire en pareil cas?

Il est d'ailleurs curieux de remarquer qu'en 1919, les auteurs de la Constitution émettaient des prévisions toutes différentes. A la Commission de la législation internationale du travail s'était, en effet, manifestée la crainte que le Conseil d'administration ne fût submergé sous des réclamations venant de toutes les parties du

¹ A. BERENSTEIN, *op. cit.*, préface de G. Scelle, p. IX. Voir aussi A. BERENSTEIN : « La théorie des sujets du droit international et les organisations professionnelles », dans la *Revue internationale de la théorie du droit*, 1937, n° 2, pp. 125 à 136.

monde. Arthur Fontaine allait même jusqu'à prévoir une centaine de réclamations par jour ¹.

Ces prévisions n'ont pas été confirmées par les faits. Pourquoi donc une telle pénurie de réclamations s'est-elle manifestée? On pourrait donner plusieurs explications à cet état de choses.

D'abord, dans les pays où existe un mouvement syndical puissant, les organisations professionnelles obtiennent gain de cause sans se voir obligées de dépasser le stade du recours aux voies et moyens nationaux. Il ne devient pas nécessaire pour elles de soumettre leur différend au Conseil d'administration du Bureau international du Travail et d'attendre l'entrée en action d'une procédure à caractère judiciaire inévitablement lente et dont l'issue est incertaine. Au lieu de devoir employer ce moyen pour obtenir satisfaction, il leur suffit de recourir aux instruments de pression qui leur sont propres, savoir les mises en demeure et la grève. C'est pourquoi dans les pays à organisations professionnelles puissantes l'application des conventions s'obtient sans qu'il soit nécessaire de recourir à la juridiction internationale.

En outre, dans cette catégorie de pays, c'est en se maintenant sur le terrain national, que les organisations professionnelles préfèrent poursuivre la répression des cas éventuels d'infraction. Elles se rendent compte, en effet, que la réclamation consistant à intenter une sorte de procès international, peut se montrer plus ou moins vexante pour la susceptibilité des Etats et peut avoir pour conséquence, en décourageant les gouvernements, de les détourner de multiplier les ratifications.

D'autre part, pour toute une série différente de pays, il convient de tenir compte du fait que l'activité des organisations professionnelles y est soumise à des restrictions plus ou moins grandes et telles que ces organisations, ou bien n'ont pas le droit d'intenter une action contre leur propre pays ou bien ont de sérieuses raisons pour hésiter à le faire ².

Enfin, dans quelques pays, les organisations professionnelles peuvent être presque inexistantes ou incomplètement constituées. Il est d'ailleurs bien douteux que, dans leur grande majorité, ces organisations connaissent parfaitement les droits qu'elles tiennent de l'article 23. Ne possédant pas les conseillers indispen-

¹ *La Paix de Versailles*, p. 336.

² L'usage de la procédure de réclamation suppose, en effet, l'existence du droit syndical et, en outre, un exercice effectif, plus ou moins complet, de la liberté syndicale.

sables pour pouvoir suivre de près cette sorte d'instance judiciaire, elles se heurtent en outre à des difficultés de langue.

Par ailleurs, les organisations professionnelles peuvent agir contre les gouvernements défaillants en recourant à une procédure moins officielle et moins compliquée, mais néanmoins d'une grande efficacité, celle qui se fonde sur l'article 22. Nous avons déjà vu d'ailleurs quelle part importante les organisations ouvrières prennent à l'exercice du contrôle mutuel, ce contrôle qui, dans une large mesure, peut suppléer efficacement à la procédure de réclamation.

Telles sont quelques-unes des raisons propres à expliquer pourquoi les organisations professionnelles n'emploient guère le mécanisme des réclamations que la Constitution met à leur portée.

Il convient d'ailleurs de considérer que si les réclamations ont été tellement rares au début, c'est précisément parce qu'il s'agissait d'un début. Elles cesseront peut-être d'être exceptionnelles lorsque le mouvement s'étendra. Ces dernières années, il commencerait semble-t-il déjà à s'accélérer légèrement.

Toutefois, le fait que la procédure des articles 23 et suivants n'a été employée que dans de rares cas s'est traduit, en définitive, par un résultat très intéressant. L'on peut dire, en effet, que cet état de choses a contribué, sous le rapport moral, à renforcer l'importance et l'autorité d'une procédure si exceptionnellement employée, car elle demeure pour ainsi dire réservée maintenant aux cas les plus graves.

En résumé, pour obtenir le redressement des torts constatés, les organisations professionnelles peuvent se décider entre trois solutions différentes : employer d'abord les moyens d'action dont elles disposent sur le plan national; ensuite user de leur droit d'adresser aux gouvernements des observations qui seront résumées par ceux-ci dans leurs rapports annuels prévus à l'article 22; enfin, mais dans les cas particulièrement graves, recourir à la procédure de réclamation.

CHAPITRE III

LES PLAINTES

Définition.

En vertu de l'article 25, paragraphe 1 de la Constitution :

« 1. Chacun des Membres pourra déposer une plainte au Bureau international du Travail contre un autre Membre qui, à son avis, n'assurerait pas d'une manière satisfaisante l'exécution d'une convention que l'un et l'autre auraient ratifiée en vertu des articles précédents. »

L'on pourrait donc définir la plainte comme l'acte par lequel, dans les conditions définies à l'article 25, un Etat Membre dénonce un autre Etat Membre.

Done, comme dans le cas de réclamation, il s'agit d'un acte de dénonciation accompli auprès du Bureau international du Travail contre un Etat qui a ratifié une convention. L'objet de cette accusation porte aussi sur la manière dont une convention est appliquée par l'Etat incriminé.

Toutefois, dans son paragraphe 4, le même article prescrit que : « 4. La même procédure pourra être engagée par le Conseil, soit d'office, soit sur la plainte d'un délégué à la Conférence ».

Une série d'articles de la Constitution règle la procédure de plainte et les conséquences auxquelles elle peut donner lieu. Ce sont les articles 25 à 29 et 31 à 34¹. La procédure dont il s'agit met en mouvement tout un mécanisme d'enquêtes et de sanctions contre l'Etat défaillant, mécanisme que nous aurons l'occasion d'analyser plus loin.

Le plaignant.

Les parties ayant qualité pour recourir à la procédure de plainte sont : a) les Etats; b) le Conseil d'administration agissant soit : 1^o d'office, soit 2^o à la demande d'un délégué à la Conférence.

¹ Consulter : « Conditions d'application de l'article 411, paragraphe 4 du Traité de Versailles » (Etude juridique du Bureau), Procès-verbaux, 56^{me} S., p. 155.

I. La procédure de plainte est ouverte en premier lieu aux Etats Membres de l'Organisation. Toutefois, elle ne l'est pas à tous ces Etats sans distinction. Pour qu'un Etat soit en droit de déposer une plainte, il faut qu'il ait, au préalable, ratifié lui-même la convention qu'il accuse l'Etat incriminé de mal appliquer.

Cette dernière condition n'existait pas dans le projet primitif présenté par la délégation britannique. De même, tel qu'il fut adopté en première lecture par la Commission de législation internationale du travail, le paragraphe 1 de l'article 25, parlait simplement de « l'exécution d'une convention quelconque ». C'est le Comité de rédaction de la Commission qui remplaça le mot « quelconque » par la phrase « que l'un et l'autre auraient ratifiée ».

Or, aux termes de la Constitution, la plainte de l'Etat plaignant est irrecevable quant à la forme¹ dans le cas où ledit Etat n'est pas cosignataire de la convention dont il conteste la bonne application.

II. Les délégués à la Conférence ont également le droit de déposer une plainte.

Cette question préoccupa la Commission de législation internationale du travail, car dans le projet britannique, la procédure de plainte était ouverte exclusivement aux Etats Membres. La Commission fut alors saisie d'un amendement, présenté par M. Vandervelde, qui accordait aussi, aux délégués à la Conférence, la faculté d'ouvrir la procédure de plainte. En développant son amendement, M. Vandervelde dit notamment qu'« il est dans l'intérêt des Etats Membres que les plaintes puissent être formulées par de simples délégués, ce qui respectera les susceptibilités des gouvernements mieux que si l'un d'eux doit obligatoirement faire figure d'accusateur »². La Commission adopta cet amendement, devenu le paragraphe 4 de l'article 25.

Ce paragraphe prescrit donc que la procédure de plainte peut être engagée par le Conseil « sur la plainte d'un délégué à la Conférence ».

L'interprétation de cette phrase a donné lieu à des divergences

¹ La seule condition exigée pour qu'une plainte soit recevable, c'est que l'Etat plaignant ait ratifié la convention dont il conteste l'application. Cet Etat n'est d'ailleurs pas tenu de prouver qu'il remplit lui-même les engagements souscrits par lui aux termes de la convention en litige. En conséquence, un Etat fautif a théoriquement le droit de porter plainte contre un autre Etat, alors qu'ils ne sont pas plus en règle l'un que l'autre.

² *Bulletin officiel*, vol. I, p. 66.

d'opinion entre les divers auteurs. Ainsi M. Guerreau¹ considère que le droit de déposer une plainte appartient à un délégué à la Conférence, à partir du jour de sa désignation, jusqu'au jour de son remplacement par un autre délégué. Selon lui, un délégué à la Conférence pourrait valablement déposer une plainte, même après la clôture de la session pour laquelle il a été nommé, et jusqu'à ce qu'il soit remplacé en vue de la session suivante².

Nous ne partageons pas cet avis. La durée du mandat des délégués à la Conférence est limitée à la durée de la session de la Conférence pour laquelle ils ont été nommés. Chaque session de la Conférence est convoquée afin de traiter certaines questions inscrites à son ordre du jour. La Conférence ne siège pas en permanence. Dès qu'une session prend fin, il n'existe plus de Conférence, et les délégués à celle-ci cessent ainsi de conserver leur qualité de délégué. Aucune possibilité pour que la Conférence soit de nouveau convoquée une fois la session déclarée close. Si, en effet, une nouvelle session se montrait nécessaire dans la même année, les Etats Membres devraient désigner à nouveau des délégués. Ainsi, le mandat du délégué à la Conférence commence à partir du moment où chaque session s'ouvre et dure jusqu'au moment où cette session se clôt. Donc, à notre avis, le droit de déposer une plainte doit être reconnu aux délégués à la Conférence uniquement pendant la durée de leur mandat, à savoir pendant la durée de la session de la Conférence pour laquelle ils ont été désignés.

Un autre aspect de la même phrase a également soulevé des doutes. Un autre auteur, M. Drechsel³ prétend qu'en vertu de la disposition de l'article 25, paragraphe 1, seuls les délégués non gouvernementaux ont le droit de porter plainte. Il estime que les délégués gouvernementaux ne peuvent pas se prévaloir de ce droit, puisque les gouvernements eux-mêmes peuvent déjà porter plainte en vertu d'une autre disposition, celle du paragraphe 1 de l'article 25.

De même que pour les opinions précédentes, nous estimons que

¹ GUERREAU, *op. cit.*, p. 469.

² Du même avis est M. Berenstein, qui prétend aussi que le mandat des délégués n'expire pas à la fin de la session, mais demeure valable jusqu'à la session suivante de la Conférence. Par conséquent, ces délégués auraient, selon cet auteur, le droit de déposer auprès du Bureau international du Travail une plainte contre un gouvernement, même en dehors des sessions de la Conférence et à toute époque de l'année. (BERENSTEIN, *op. cit.*, p. 129.)

³ DRECHSEL, *op. cit.*, p. 183.

cette conception ne peut se fonder sur le texte de l'article 25, tout à fait clair et catégorique.

Certes, au moment où cette disposition fut adoptée, on voulait accorder le droit de plainte aux délégués à la Conférence et il découle des discussions à la Commission de législation internationale du travail¹ que les auteurs de la Constitution pensaient surtout aux délégués professionnels et aux organisations « les plus représentatives » avec l'accord desquelles ces délégués sont désignés.

Pourtant, dans le texte adopté, il n'est plus question que « des délégués à la Conférence », sans autre spécification. Les termes employés sont les plus larges possibles et ne comportent aucune restriction. Ils doivent nécessairement englober tous les délégués à la Conférence, sans exception de groupes gouvernemental, patronal ou ouvrier. Il s'agit donc d'une faculté que la Constitution reconnaît aux délégués *ès-qualité*, mais que ceux-ci peuvent exercer ensuite en leur propre nom. Or, à notre avis, le droit de déposer une plainte appartient à tout délégué à la Conférence, qu'il soit représentant des gouvernements, des employeurs ou des ouvriers, l'article 25, paragraphe 4 de la Constitution ne soumettant le droit de porter plainte ni à la condition de nationalité ni à la condition d'appartenance à tel ou tel groupe de la Conférence.

L'on pourrait peut-être se demander, par surcroît, si pour qu'une plainte soit valablement formulée par un délégué, il n'est pas indispensable que l'Etat dont ce délégué plaignant est ressortissant ait ratifié la convention, objet de la plainte. Mais la Constitution n'exige aucune condition de cette sorte. Nous répétons que la disposition de l'article 25, paragraphe 4, est conçue dans des termes tout à fait généraux, et accorde le droit de plainte au délégué à titre de délégué. Il s'agit d'une habilitation inhérente au mandat de délégué à la Conférence, mais permettant d'exercer ensuite le droit à titre individuel. Ainsi, non seulement un délégué ouvrier ou patronal, mais aussi tout délégué gouvernemental peut, valablement, déposer en son propre nom une plainte ayant pour motif l'application d'une convention que son pays n'a pas ratifiée.

Sous le rapport juridique, cette plainte est considérée comme émanant de la personne physique à qui ce droit a été reconnu

¹ *La Paix de Versailles*, p. 343.

parce qu'elle avait la qualité de délégué. La plainte n'engage donc nullement l'Etat dont cette personne est représentant ou ressortissant, sauf, bien entendu, le cas où ce délégué reprend à cet égard sa qualité et formule expressément la plainte au nom de son Gouvernement.¹

La question pourrait se poser également de savoir si, en vertu de l'article 25, paragraphe 4, les conseillers techniques à la Conférence sont autorisés à déposer une plainte. Nous ne le pensons pas. Il importe en premier lieu d'interpréter strictement les dispositions relatives aux sanctions, étant donné qu'elles touchent à des restrictions imposées aux Etats.

D'autre part, l'article 25 détermine limitativement les catégories de personnes qui ont le droit de déposer des plaintes. Quand il s'agit de la Conférence, il accorde ce droit aux seuls délégués. On ne pourrait donc étendre ces pouvoirs aux autres membres de la Conférence.

Certes, l'article 3, paragraphe 5 de la Constitution, prévoit que : « Un délégué peut, par une note écrite adressée au Président, désigner l'un de ses conseillers techniques comme son suppléant, et ledit suppléant, en cette qualité, pourra prendre part aux délibérations et aux votes ». Mais cette disposition ne va pas cependant jusqu'à dire qu'un conseiller technique peut exercer « tous » les droits du délégué, y compris le droit de plainte.

Il peut arriver néanmoins, durant la session de la Conférence, qu'un délégué titulaire soit remplacé à titre régulier par un autre membre de la délégation. Ce sont là questions d'espèce dans l'examen desquelles il faut toujours s'efforcer de déterminer si le plaignant possédait ou non la qualité de délégué au moment même du dépôt de la plainte.

III. Enfin l'article 25, paragraphe 5, prévoit que le Conseil d'administration peut engager d'office la procédure de plainte.²

La Constitution ne prévoit aucune restriction à l'exercice de cette faculté reconnue au Conseil. Nous devons en conclure que le

¹ On ne saurait trop souligner l'importance, pour l'évolution actuelle du droit des gens, de cette reconnaissance aux particuliers de droits « individuels » sur le plan international. Dans l'exercice de cette compétence qui leur appartient en propre et dont la source se trouve dans le droit des gens, les délégués à la Conférence deviennent « des sujets » du droit international.

² Le projet britannique ne prévoyait pas la possibilité pour le Conseil d'ouvrir d'office la procédure de plainte. C'est l'adoption de l'amendement présenté par M. Vandervelde, qui accorda ce droit au Conseil d'administration.

Conseil possède la liberté absolue d'envisager en tout temps le recours à cette procédure.

Le Conseil peut donc entamer la procédure de l'article 25 quand bon lui semble, sans qu'il soit nécessaire pour lui d'être saisi d'une plainte ou d'une protestation quelconque.

Pour se décider, le Conseil peut utiliser tous les moyens d'information à sa portée : rapports annuels des Etats, résultat des travaux des deux Commissions pour l'application des conventions, discussion devant la Conférence, renseignements personnels des membres du Conseil, communications des intéressés, réclamations des organisations professionnelles formulées en vertu de l'article 23, campagnes de presse, bref, toute indication quelconque amenant à présumer qu'une convention ratifiée n'est pas appliquée de façon satisfaisante. La connaissance de données fournies par l'une ou plusieurs de ces sources peut suffire pour déterminer le Conseil à employer la procédure de plainte.

L'Etat incriminé et l'objet de la plainte.

Ces questions n'appellent plus de longs commentaires, étant donné que nous les avons examinées en détail à propos des réclamations.

Une condition qui s'impose en toute hypothèse, c'est que la plainte porte sur le défaut d'application satisfaisante d'une convention ratifiée par l'Etat mis en cause.

La procédure de plainte.

Jusqu'ici, le Conseil n'a pas jugé opportun d'adopter de règlement pour la procédure à suivre en cas de plainte, comme il l'a fait pour l'examen des réclamations. Aussi, la technique des plaintes n'est-elle pas réglée de façon minutieuse, la Constitution se bornant à tracer les lignes générales de cette procédure. Des questions analogues, *mutatis mutandis*, à celles qui concernent l'examen des réclamations ne s'en posent pas moins au sujet des plaintes, devant le Conseil.

Il convient donc d'ajouter qu'en vertu de l'article 25, paragraphe 5, quand un Etat mis en cause à la suite d'une plainte n'a pas déjà un représentant au Conseil d'administration, cet Etat aura le droit de désigner un délégué *ad hoc* qui sera invité à prendre part aux délibérations à partir du moment où il sera question d'appliquer l'article 25. Cette invitation sera faite dans les conditions mêmes que nous avons déjà décrites au sujet des

réclamations (fixation de la date d'ouverture des délibérations relatives à la plainte, invitation à l'Etat mis en cause de désigner un délégué *ad hoc*)¹.

Dans le cas où l'Etat plaignant n'est pas représenté au Conseil, il n'a pas le droit de désigner de délégué *ad hoc*. La Constitution reconnaît ce droit exclusivement aux Etats mis en cause et quand il s'agit d'examiner les plaintes. C'est le seul cas d'inégalité qui existe entre les Etats représentés au Conseil d'administration et les autres. Si donc, l'Etat plaignant est représenté au Conseil, il aura le droit de se prononcer sur sa propre plainte, et bénéficiera d'un certain avantage par rapport à un Etat plaignant non représenté au Conseil. Mais la Constitution sur ce point est claire. Elle n'a voulu accorder de garanties additionnelles qu'aux Etats mis en cause.

La recevabilité.

Saisi d'une plainte, le Conseil est appelé de prime abord à statuer sur la recevabilité de la plainte quant à la forme. Il doit examiner si le plaignant possède les qualifications dont nous avons déjà parlé et si toutes les autres conditions mentionnées précédemment se trouvent remplies. Mais au sujet de la recevabilité d'une plainte quant à la forme, une autre question pourrait se poser, étant donné que pour les articles 25 et suivants il n'existe pas de règlement présidant à la procédure d'application.

Quand il s'agit de la recevabilité quant à la forme d'une plainte présentée par un délégué à la Conférence, cette plainte doit-elle être formulée publiquement dans un discours à la Conférence, ou bien le délégué plaignant doit-il au contraire la déposer par écrit directement auprès du Bureau international du Travail?

Il est probable que les auteurs de la disposition de l'article 25, paragraphe 4, se représentaient plutôt des plaintes formulées à la Conférence même. Mais, telle qu'elle est libellée, la disposition susdite n'exclut nullement, selon nous, l'un ou l'autre mode de présentation. Le paragraphe 4 se borne, en effet, à parler de « la plainte d'un délégué à la Conférence ». Nous croyons par conséquent qu'une plainte formulée par un délégué en fonctions doit être considérée comme recevable quant à la forme, qu'elle soit

¹ Le Conseil n'a pas le droit de provoquer, par exemple, la création d'une commission d'enquête sans que le gouvernement mis en cause soit averti de la date à laquelle sera prise la décision sur ce point.

exprimée dans un discours ou qu'elle soit déposée par écrit pendant la durée du mandat de ce délégué. Dans le dernier cas, elle peut être adressée ou bien à la Conférence elle-même, ou bien au Bureau international du Travail.

Pour qu'une plainte formulée dans un discours soit recevable quant à la forme, il faut qu'il ressorte clairement et spécifiquement du discours que le délégué, en dénonçant l'inapplication d'une convention, a voulu en termes exprès faire ouvrir la procédure prévue à l'article 25 et suivants de la Constitution. Nous avons déjà vu en effet que chaque année, pendant la Conférence, les divers délégués parlent de l'application des conventions et formulent des critiques, voire des dénonciations quant à la façon incorrecte dont certains Etats appliquent les conventions qu'ils ont ratifiées. Si nous pouvons bien trouver dans plusieurs de ces discours tous les éléments d'une véritable plainte, il en manque un néanmoins, et il est essentiel, c'est l'intention expressément annoncée par le délégué d'ouvrir la procédure prévue aux articles 25 et suivants. Tous les discours dépourvus de cette déclaration n'ont d'autre but que d'exercer une pression morale sur l'Etat fautif, pour l'amener à se conformer à ses obligations, sous l'effet du contrôle mutuel dont nous avons déjà parlé.

D'ailleurs, même les plaintes écrites déposées soit par les délégués à la Conférence, soit par les Etats eux-mêmes, doivent pour recevoir une suite, demander en termes formels que soit ouverte la procédure spécifique de plainte¹.

Il convient d'ajouter ici que lorsqu'une plainte est formulée par un délégué à la Conférence même, celle-ci n'a ensuite aucune décision à prendre à cet égard. La plainte est renvoyée *ipso jure* au Conseil d'administration, seul compétent pour l'examiner.

Le fond.

Si le Conseil déclare la plainte recevable quant à la forme, il passe ensuite à l'examen du fond. En l'occurrence, le Conseil dispose d'une liberté sans limite pour donner à la plainte telle

¹ Nous lisons, par exemple, dans le rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions, ceci :

« En 1930, la Commission avait été informée des plaintes élevées par le Gouvernement de l'Etat libre d'Irlande, relatives à une disposition en vigueur dans l'Irlande du Nord..., etc. » Dans ce cas, le délégué gouvernemental de l'Etat libre d'Irlande prit même la parole à la Conférence, mais il ne s'agissait pas pour autant d'une plainte proprement dite au sens de l'article 25 de la Constitution.

suite qu'il juge convenable, de même que s'il s'agissait d'une réclamation¹. Donc pour les éléments d'appréciation dont dispose le Conseil en vue d'examiner une plainte, nous pouvons nous référer aux éclaircissements que nous avons donnés au sujet des réclamations.

Nous n'avons pas non plus à insister sur les pouvoirs entièrement discrétionnaires du Conseil dans l'examen d'une plainte. Quand, en effet, la Constitution détermine les diverses possibilités d'action ouvertes au Conseil, elle emploie exclusivement le mot « pouvoir » et non le terme « devoir »².

Le Conseil est ainsi entièrement libre de choisir entre plusieurs décisions :

a) Il peut d'abord repousser purement et simplement la plainte et déclarer immédiatement la procédure close. Il n'est en effet aucunement tenu d'agir. Il doit simplement examiner la plainte qu'il peut classer sans autre enquête, s'il la considère comme insuffisamment fondée, ou même pour tout autre motif;

b) Aucun obstacle ne s'oppose à ce que le Conseil ajourne sa décision, afin de réunir les informations qui lui permettront

¹ Le projet britannique prévoyait une série d'actes à accomplir par le Conseil qui, en aucune circonstance, ne pouvait repousser sans examen la plainte dont il était saisi. Il devait donc, ou bien demander la nomination d'une commission d'enquête, ou bien soumettre la plainte à l'Etat mis en cause. Quand la question d'étendre le droit de plainte aux délégués à la Conférence fut posée à la Commission de législation internationale du travail, l'on voulut, à ce moment, établir entre les plaintes une discrimination suivant les personnes dont elles émanaient. Ainsi, dans le cas d'une plainte venant d'un gouvernement, le Conseil devait être tenu de mettre tout entière en mouvement la procédure appropriée de plainte, en provoquant la nomination de la Commission d'enquête. Au contraire, dans le cas d'une plainte déposée par un délégué à la Conférence, le Conseil aurait été complètement libre de décider s'il était opportun d'y donner suite. Le représentant des Etats-Unis à la Commission, M. Robinson, soumit à cet égard un amendement qui ne fut d'ailleurs pas adopté, mais dont voici le texte : « Lorsque la partie plaignante serait un délégué non gouvernemental, on ne lui reconnaîtrait comme droit que celui d'être entendu par le Conseil d'administration. Ce dernier se réserverait la faculté d'ouvrir ou non une enquête selon qu'il le jugerait à propos. » Par contre, la Commission adopta un amendement présenté par Sir Malcolm Delevingne, et en vertu duquel le Conseil était investi des pouvoirs discrétionnaires pour l'examen des plaintes. Sir Malcolm Delevingne proposa de supprimer les mots « aucune réponse ayant satisfait l'Etat plaignant... », le Conseil provoquera », figurant à l'article 25, paragraphe 3, et de les remplacer par les mots « aucune réponse ayant satisfait le Conseil d'administration... », le Conseil pourra provoquer », ce qui fut adopté. Le Conseil est ainsi dégagé de l'obligation d'agir dans le cas où il serait saisi par un Etat d'une plainte insuffisamment fondée. (*Bulletin officiel*, vol. I, pp. 63, 64, 127.)

² Etude juridique du Bureau, *op. cit.*

d'apprécier exactement le contenu de la dénonciation. Il peut aussi l'ajourner pour d'autres considérations;

c) Il peut se mettre en rapport avec le gouvernement mis en cause, conformément à la procédure prévue en cas de réclamation. Il peut donc communiquer la pièce à l'Etat incriminé et lui demander de faire telle déclaration que ce gouvernement jugerait opportune. A l'occasion d'une plainte, le Conseil possède ainsi la faculté d'entamer la même procédure que pour les réclamations. Mais il convient d'ajouter que cette faculté porte seulement sur les premiers stades de cette procédure, à savoir sur ceux où le Conseil s'enquiert concernant la plainte, auprès du gouvernement mis en cause. Rien de plus. Il ne saurait par conséquent être question ultérieurement, d'appliquer l'article 24, car ce dernier concerne à titre exclusif les réclamations. Aussi longtemps qu'il le juge nécessaire, le Conseil peut prolonger démarches et pourparlers auprès du gouvernement intéressé. Puis il peut, soit déclarer close la procédure, soit s'engager dans la procédure principale de plainte.

d) Dans le cas où, en effet, le Conseil ne juge pas opportun de communiquer la plainte à l'Etat mis en cause, ou bien lorsqu'après communication le Conseil n'a reçu aucune réponse propre à le satisfaire, dans un délai normal, il peut provoquer la désignation d'une Commission d'enquête.

A partir de ce moment, l'affaire sort de la compétence du Conseil d'administration. Une procédure commence alors qui peut entraîner des conséquences beaucoup plus graves. Elle peut même aller jusqu'à faire intervenir la Cour permanente de Justice internationale et à entraîner des sanctions économiques.

Différences entre les réclamations et les plaintes.

L'analyse précédente nous permet de nous rendre compte de différences profondes qui existent entre ces deux moyens de droit prévus par la Constitution.

a) Quant au plaignant : La réclamation est accessible exclusivement aux organisations professionnelles ouvrières ou patronales, tandis que la plainte peut émaner, soit d'un Etat Membre, soit d'un délégué à la Conférence et peut même être formulée d'office par le Conseil d'administration;

b) Quant à la procédure à suivre : La réclamation et la plainte ne sont pas traitées de la même manière, les procédures à suivre

pour les examiner étant régies par des règles différentes. La procédure de réclamation se déroule uniquement devant le Conseil, tandis que la procédure de plainte amène normalement l'intervention d'autres organes, tels que les Commissions d'enquête, le Secrétaire général de la Société des Nations, et, en dernier ressort, la Cour permanente de Justice internationale;

c) Quant aux conséquences, la réclamation et la plainte entraînent des suites tout à fait différentes. Une réclamation peut aboutir tout au plus à la publication sanctionnelle prévue par l'article 24. C'est une pénalité spécifique qui peut résulter uniquement de la réclamation. Les conséquences de la plainte sont d'un autre genre et beaucoup plus graves. Car une plainte peut donner lieu à une décision de la Cour permanente de Justice internationale édictant des sanctions économiques que les Etats Membres de l'Organisation internationale du Travail auront le droit d'appliquer contre l'Etat délinquant.

Les cas de plainte.

Il ne s'est produit jusqu'ici aucun cas de plainte formulée par un Etat Membre contre un autre Etat Membre.

Le Conseil d'administration ne s'est jamais non plus trouvé dans le cas de faire usage des droits que lui confère l'article 25, paragraphe 4 de la Constitution, ni d'ouvrir d'office la procédure de plainte.

Une fois pourtant s'est produite une tentative pour engager cette procédure. Ce fut en 1932. Le Gouvernement de Cuba, après avoir ratifié plusieurs conventions dès 1928, avait depuis négligé d'adopter la législation nécessaire pour donner effet à leurs dispositions, et ce en dépit des observations formulées par la Commission d'application. En 1932, cette Commission constata que l'infraction aux engagements assumés persistait à Cuba et proposa d'engager la procédure de sanctions contre ce pays. Dans son rapport, elle disait notamment : « la Commission est d'avis que, dans de tels cas, il faut se demander sérieusement si le Conseil d'administration ne devrait pas avoir recours à la procédure prévue à l'article 25, paragraphe 4, de la Constitution ».

Le délégué du Gouvernement cubain apporta alors des explications et des promesses en séance plénière de la Conférence, séance au cours de laquelle fut discuté le rapport de la Commission. A la suite de ces assurances, la Commission consentit à ne pas insister sur sa proposition. La décision prise ainsi signifiait

implicitement qu'un nouveau délai était accordé au Gouvernement cubain pour prendre les mesures nécessaires, en vue de remplir ses obligations. Ce gouvernement s'efforça de se conformer à ses obligations et c'est ainsi que la question d'ouvrir la procédure de plainte ne s'est plus posée depuis lors.

Il s'est présenté toutefois un cas de plainte, mais déposée par un délégué à la Conférence. Il s'agit de la plainte Mehta.

La plainte Mehta.

C'est en 1934 que pour la première fois, jusqu'ici, fut formulée une plainte fondée sur l'article 25 de la Constitution.

M. Jamnadas Mehta était délégué ouvrier de l'Inde à la XVIII^{me} session de la Conférence. Le 22 juin 1934, il prononça à la Conférence un discours dans lequel il contestait la façon dont le Gouvernement de l'Inde interprétait et appliquait la convention n° 1 sur la durée du travail. Il demandait donc que la procédure prévue aux articles 25 et suivants fût appliquée à ce gouvernement.

M. Mehta avançait que ni la lettre ni l'esprit de cette convention n'étaient encore complètement appliqués dans l'Inde en 1934, alors que la convention avait été ratifiée dès 1921 par ce pays. Il signalait notamment que le personnel des chemins de fer, contrairement aux termes de la convention, ne bénéficiait pas dans son ensemble de la protection prévue, car la convention n'était appliquée qu'à la moitié seulement de ce personnel.

La contestation portait plus spécialement sur le point suivant. L'article 10 de la convention n° 1, sur la durée du travail, prescrit que la semaine de 60 heures sera adoptée dans l'Inde et précise qu'elle sera aussi appliquée « dans les catégories de travaux de chemins de fer qui seront énumérées à cet effet par l'autorité compétente ». Or, le Gouvernement de l'Inde prétendait qu'en vertu de cette disposition il avait le droit discrétionnaire de décider que la convention serait appliquée progressivement aux chemins de fer réseau par réseau. Par contre, M. Mehta soutenait qu'une fois le Gouvernement de l'Inde décidé à appliquer la convention à certaines catégories d'ouvriers, il devait l'appliquer à l'ensemble des ouvriers rentrant dans ces catégories, et non pas seulement à une partie d'entre eux.

En dehors du dépôt de la plainte résultant automatiquement du discours prononcé par lui à la Conférence, M. Mehta adressa par surcroît au Conseil d'administration une lettre où, tout en lui transmettant son discours, il demandait de nouveau que la pro-

cédure des articles 25 et suivants fût appliquée. Cette mesure aurait pour objet de déterminer si le régime de durée du travail appliqué dans l'Inde aux ouvriers des chemins de fer, était conforme aux dispositions de la convention en litige.

Le Conseil d'administration fut saisi de la plainte à sa session la plus rapprochée, à savoir la 68^{me} session (septembre 1934). Pour traiter le cas, il décida de suivre fidèlement la procédure prévue par le règlement sur les réclamations.

Il constitua donc le Comité de trois membres prévus pour l'examen des réclamations, puis décida de transmettre la plainte au Gouvernement de l'Inde, en l'invitant à apporter, dans un délai déterminé, des explications au sujet des faits énoncés dans la plainte.

En réponse, le Gouvernement de l'Inde adressa au Conseil un long mémoire, dans lequel il exposait les efforts accomplis afin de mettre à effet les dispositions de la convention.

Sous le rapport juridique, le Gouvernement alléguait qu'il avait réellement et suffisamment observé la convention en inscrivant dans la législation de l'Inde le principe de la semaine de soixante heures, inscription qu'il avait complétée en appliquant ensuite progressivement cette législation à tous les réseaux ferrés de l'Inde. Il ajoutait, en outre, qu'il avait l'intention de veiller à ce que fût exécuté, dans le plus bref délai, son programme d'application progressive de la convention.

De son côté, le plaignant adressa aussi au Bureau international du Travail une note supplémentaire qui fut distribuée aux membres du Conseil.

Toute l'affaire fut traitée par le Comité de trois membres, dont l'utilité fut démontrée une fois de plus. Après avoir entendu successivement les observations du représentant du Gouvernement de l'Inde et du plaignant, le Comité des trois adressa lui-même un rapport au Conseil, qui proposa à ce dernier d'adopter une résolution préparée par le Comité. Le Conseil se rangea à cet avis, et mit ainsi fin à l'examen de la plainte Mehta.

Mais conçue en termes assez vagues, cette résolution¹ ne se

¹ Voici la teneur de cette résolution :

« Le Conseil d'administration, ayant examiné la plainte de M. Jamnadas Mehta et pris connaissance du mémoire communiqué par le Gouvernement de l'Inde, en réponse à cette plainte; ayant noté la déclaration qui figure dans le rapport annuel, soumis par le Gouvernement de l'Inde, en vertu de l'article 408, sur l'application, pendant l'année 1930, de la convention de Washington sur la durée du travail, et aux termes de laquelle « le Gouver-

prononce pas clairement sur l'objet même du litige. Pour appliquer la convention n° 1 sur la durée du travail, la méthode employée par le Gouvernement de l'Inde consiste à procéder réseau par réseau. Or, dans sa décision, le Conseil ne nous dit pas clairement s'il estime ou non que cette méthode obéit aux termes de la convention.

Cette résolution du Conseil semble, néanmoins, impliquer que les procédés du Gouvernement de l'Inde adoptés pour appliquer l'article 10 de la convention n° 1 ne sont pas conformes aux clauses de celle-ci.

nement de l'Inde a l'intention d'appliquer la loi sur les chemins de fer de 1930 (amendée), le plus tôt possible à tous les chemins de fer, et que l'on peut prévoir que cette application sera effectuée à la fin de février 1932. » Tenant compte du délai considérable qui s'est écoulé depuis la ratification de la convention par le Gouvernement de l'Inde en 1921; prend acte de l'engagement formulé dans son mémoire par le Gouvernement de l'Inde, qui déclare vouloir « veiller à ce que son programme d'application progressive soit exécuté dans le plus bref délai »; espère, qu'en conséquence de cet engagement, les bienfaits de la convention seront étendus à bref délai aux agents des chemins de fer de l'Inde qui n'en bénéficient pas encore. »

CHAPITRE IV

LE RÔLE DU CONSEIL D'ADMINISTRATION
COMME JUGE DES RÉCLAMATIONS
ET DES PLAINTES*Le Conseil, juridiction de première instance.*

Nous avons vu qu'en vertu des articles 23 et suivants de la Constitution, le Conseil d'administration est le seul organe compétent pour connaître d'une réclamation ou d'une plainte. Dans ces deux cas de recours, la procédure de droit commun consiste, spécifiquement, dans la procédure qui se déroule devant le Conseil.

Le Conseil joue ainsi un rôle considérable en pareille matière, car la Constitution lui confère le pouvoir de décision. Il peut, en effet, prendre toutes les résolutions dont nous avons déjà décrit la série, résolutions qui ont un caractère judiciaire et produisent de pleins effets à cet égard.

Il en est ainsi dans le cas de la réclamation qui, juridiquement, ne dépasse pas le Conseil. Ce dernier constitue ici un tribunal en même temps de première et de dernière instance, puisque sa décision n'admet aucun recours.

De même, dans le cas de plainte, le rôle du Conseil est capital. Quelle que soit l'espèce, c'est cet organe qui sera appelé à décider préjudiciellement s'il y a lieu de donner, ou non, à la plainte une suite quelconque. C'est sa décision qui fournira ensuite la base de toute la procédure ultérieure d'enquête et de sanctions. Tant que le Conseil n'aura pas statué en premier ressort, il est impossible qu'interviennent une Commission d'enquête ou la Cour permanente de Justice internationale. La décision du Conseil constitue toujours le préliminaire indispensable pour mettre en mouvement le mécanisme de sanctions.

En dehors de ce rôle préjudiciel, le Conseil constitue aussi une juridiction de première instance dans la procédure de plainte. Mais cette dernière comporte, en outre, des instances plus élevées.

Une juridiction intéressante et originale.

Dans l'examen d'une réclamation ou d'une plainte, le Conseil d'administration revêt l'aspect d'un tribunal. Quand il s'agit de statuer en pareilles matières, les membres du Conseil acquièrent une compétence véritablement judiciaire. Le Conseil oublie alors pour l'instant ses origines, sa composition et ses fonctions principales et s'érige en juge impartial, chargé de statuer sur les infractions qui lui sont soumises. Il prend le caractère d'une sorte de magistrature internationale.

En effet, à partir du moment où les membres du Conseil sont appelés à connaître d'une réclamation ou d'une plainte, ils doivent pour ainsi dire repousser à l'arrière-plan les intérêts nationaux ou professionnels qui inspirent, en général, leur attitude dans les séances de leur collège. Il leur incombe alors de ne plus s'attacher qu'aux considérations de genre tout différent, qui sont propres à animer des fonctions à caractère judiciaire, exercées en vue de satisfaire à l'intérêt général de l'Organisation internationale du Travail.

En droit des gens, c'est un phénomène très intéressant que de voir des Etats désireux d'obtenir justice saisir un organe international qui, en principe, n'est pas composé dans une intention judiciaire, et qui n'est même pas entièrement l'émanation des gouvernements représentés, mais bien un organe comportant, pour moitié, une représentation d'intérêts autres que ceux des Etats.

Et il est encore plus intéressant de voir les gouvernements mis en cause amenés à comparaître devant cet organe puis à se justifier en vue d'éviter qu'il prenne une décision dont les conséquences pourraient être significatives à leur endroit.

Un autre point important consiste dans l'étendue des pouvoirs conférés au Conseil pour examiner une réclamation ou une plainte. Nous avons déjà décrit ces pouvoirs discrétionnaires qui lui donnent le droit, quand il prend sa décision, d'aller jusqu'à s'inspirer de considérations politiques. L'usage de cette faculté peut même devenir la règle, surtout étant donné qu'il est un organe d'origine et de constitution politiques, appelé néanmoins, à jouer parfois le rôle de tribunal.

Mais ici un autre point mérite d'être souligné. Il s'agit du mode de décision adopté par le Conseil en matière de réclamations et de plaintes. C'est, en effet, par un vote émis à la simple majorité des

voix que le Conseil est appelé à décider de questions assez considérables pour qu'elles puissent quelquefois avoir des conséquences plus ou moins graves dans le domaine international.

L'on se rend réellement compte de l'importance et de l'étendue des pouvoirs ainsi attribués au Conseil d'administration, quand on compare cette caractéristique avec la règle de l'unanimité inscrite dans le Pacte. Sans être un organe purement judiciaire, le Conseil peut engager à la simple majorité des voix des procédures capables d'entraîner des répercussions dans le domaine international, et les voix qui se prononcent ainsi ne sont même pas uniquement celles de représentants responsables des Etats.

Pour moitié de ses membres, le Conseil est normalement composé de délégués ouvriers et patronaux ayant droit de vote sur le pied d'égalité avec les délégués gouvernementaux. L'on pourrait donc imaginer le cas où un Etat serait mis en cause, voire même condamné malgré le vote contraire de la presque totalité des délégués gouvernementaux, situation qui présenterait un contraste frappant avec les règles ordinaires en droit commun international.

Et il est encore à remarquer qu'à d'autres stades de la procédure de plainte, une décision du Conseil pourrait avoir pour conséquence d'imposer des obligations à tous les Membres de l'Organisation internationale du Travail. Or, cette décision pourrait avoir été prise surtout grâce aux voix des représentants de divers intérêts professionnels, mais elle n'en atteindrait pas moins même les Etats qui, par l'entremise de leurs délégués au Conseil, se seraient opposés à ces décisions.

Le Conseil, chambre des mises en accusation.

C'est un pouvoir extrêmement intéressant que celui dont dispose le Conseil en vertu de l'article 25 du paragraphe 4 de la Constitution, qui lui confère le droit d'ouvrir d'office la procédure de plainte.

Par contre, si nous nous rapportons aux pouvoirs du Conseil de la Société des Nations, nous voyons, ici encore, que ce dernier n'est autorisé à prendre aucune initiative en cas de litige mais doit être saisi, soit par une des parties au différend, soit par un Membre quelconque de la Société.

A l'inverse, le Conseil d'administration, lui, possède ce droit car il peut, à n'importe quel moment, mettre en cause, d'office, tout Etat délinquant.

Le Conseil exerce ainsi la haute surveillance sur l'application de la législation internationale du travail. Il joue le rôle d'un organe de contrôle international quand il s'agit de mettre à effet cette catégorie de traités, puisqu'il peut prendre l'initiative de mesures de répression contre un Etat délinquant quelconque.

Dans ce domaine il constitue, en réalité, une sorte de Chambre internationale des mises en accusation. Comme le disait, en 1921, M. Albert Thomas : « Le temps viendra sans doute où le Conseil d'administration pourra fonctionner comme chambre des mises en accusation et décider de mettre en mouvement la procédure prévue à l'égard d'un Etat qui n'aurait pas appliqué une convention » ¹.

Pourtant ces prévisions de M. Albert Thomas ne se sont pas réalisées jusqu'ici. Le Conseil n'a pas encore jugé opportun de faire usage de ses pouvoirs. Il n'a jamais pris l'initiative de mettre en mouvement d'office la procédure de plainte. Dans le domaine international, en effet, ni l'état des relations entre peuples, ni la disposition des esprits, ni enfin, l'autorité du Conseil comme juridiction entre les divers pays n'auraient, semble-t-il, justifié ce dernier à exercer effectivement son rôle de Chambre internationale des mises en accusation ².

Le droit d'interprétation.

Il convient ici de faire état d'un autre pouvoir du Conseil. Ce pouvoir consiste dans le droit qui lui est indirectement attribué d'interpréter les dispositions d'une convention lorsqu'il examine

¹ Procès-verbaux du Conseil d'administration, 6^{me} S., p. 10.

² Dans les débats du Conseil, quelques-uns des membres ont déjà fait certaines allusions à la possibilité pour le Conseil d'exercer son droit de mettre en mouvement, d'office, la procédure de plainte. Mais il ne s'est pas laissé influencer par ces observations. Les idées ont, en effet, beaucoup changé au sujet de la politique que devrait suivre le Conseil en pareille matière. Pour bien comprendre l'ampleur de ce changement, il conviendrait de partir des paroles ci-dessus mentionnées de M. Albert Thomas, préconisant un Conseil accusateur, paroles qu'il faudrait rapprocher des termes très réservés employés, dès 1932, par le Directeur actuel, M. H. Butler, parlant du même sujet. M. Butler émettait l'opinion que les procédures de réclamation ou de plainte devraient être laissées à l'initiative des organisations ou des Etats. « Il serait injuste, ajoutait-il, de faire supporter au Bureau une responsabilité qu'il n'a aucunement. » (Procès-verbaux du Conseil d'administration, 56^{me} S., p. 82.) En 1936, sur la même question encore, le Directeur du Bureau s'exprimait dans les termes suivants : « En effet, comme M. Forbes Watson et d'autres membres du Conseil l'ont souligné, il paraît fort peu opportun de recourir aux dispositions de la Constitution, relatives à la procédure de plainte. » (Procès-verbaux du Conseil d'administration, 74^{me} S., p. 25.)

une réclamation ou une plainte. Si la Constitution ne le lui a pas directement conféré, ce droit n'en résulte pas moins de la nature même des fonctions qu'aux termes des articles 23 et 25 le Conseil exerce à titre de juridiction de première instance.

Normalement, certes, et en vertu de l'article 37, le pouvoir d'interpréter les dispositions des conventions appartient à la Cour permanente de Justice internationale.

Toutefois, il peut arriver que le Conseil soit appelé à juger l'interprétation donnée par le gouvernement mis en cause pour tel point de fait en litige. Dans ce cas, le Conseil ne fait en réalité autre chose qu'interpréter les clauses de la convention dont l'application adéquate est contestée.

Cette interprétation ne vaut, bien entendu, que pour le seul cas jugé en l'espèce et ne constitue pas une interprétation authentique. Néanmoins, en principe, cette interprétation doit mettre les Etats qui l'observent à l'abri de poursuites exercées par ce même Conseil en cas de réclamation ou de plainte ultérieure¹.

Quelques critiques sur la conduite du Conseil.

A notre connaissance, il n'existe pas de textes écrits critiquant la conduite du Conseil, dans les cas où celui-ci a été appelé à se prononcer sur une réclamation ou une plainte. Pourtant, l'on entend parfois alléguer contre le Conseil un grief selon lequel il aurait procédé avec une réserve, voire une timidité trop exagérées quand il a examiné les cas de réclamations ou de plaintes dont il a été saisi jusqu'ici. L'on prétend que son effort tendrait plutôt à enterrer les réclamations formulées qu'à prononcer un jugement objectif et impartial sur leur fond. Dans ces conditions, les organisations requérantes peuvent bien dénoncer des infractions positives, mais elles ne constatent pas, pour autant, que le Conseil prenne position et statue sur les faits dénoncés comme l'aurait fait un juge ordinaire. Cette abstention serait, ajoute-t-on, de nature à décourager d'autres organisations et à les détourner d'intenter une action semblable. Bref, l'on reproche au Conseil de manifester vis-à-vis des Etats fautifs un certain manque de courage et d'indépendance qui l'empêcheraient, dans ses décisions, de

¹ Partant de ce fait, on a suggéré, à plusieurs reprises, que le Conseil devrait accepter de donner des avis consultatifs en matière d'interprétation. Cette proposition a souvent retenu l'attention du Conseil, qui, néanmoins, s'est refusé, en définitive, à prendre cette responsabilité. (Voir *infra*, p. 341.)

stigmatiser, comme il conviendrait, des manquements incontestables.

L'on présume donc que la conduite du Conseil n'est pas satisfaisante et que, guidé par cette mentalité faite d'hésitations et de scrupules, le Conseil ne pourra s'élever à la hauteur de sa tâche, telle que la définissent les articles 23 et suivants. Il n'osera rien faire, dit-on, même s'il se heurte à des violations flagrantes de conventions ratifiées.

Les critiques qui précèdent se fondent notamment sur les deux premiers cas de réclamations, pour l'examen desquels la procédure de l'article 23 n'a pas été fidèlement suivie. Quand nous en avons parlé, nous n'avons pas manqué de souligner les points sur lesquels la procédure suivie ne nous paraît pas entièrement conforme à celle que prévoit l'article 23. Mais avant de critiquer, il importe de ne pas perdre de vue que pour examiner les premiers cas, le Conseil ne possédait aucune expérience et était, par conséquent, obligé de procéder à tâtons, en s'entourant de grandes précautions. Par contre, le troisième cas a été traité conformément à la Constitution, puisqu'il existait dès lors des règles de procédure nettement définies. De même, le seul cas de plainte qui se soit produit a été instruit avec toute l'attention qu'il méritait.

Malgré ces critiques, la procédure de réclamation acquiert graduellement une autorité très appréciable, comme nous avons eu l'occasion de le dire ailleurs.

Indépendamment des questions de procédure, un fait, tout au moins, demeure incontestable, c'est que les réclamations et la plainte traitées jusqu'ici, visaient un résultat final et que ce résultat a été réalisé avec succès.

Nous croyons donc que les critiques ci-dessus ne se justifient pas. Elles partent d'une conception erronée, selon nous, du sens qu'il conviendrait d'attribuer aux articles 23 et suivants, et aussi des bornes qu'il serait opportun d'assigner aux pouvoirs d'appréciation exercés par le Conseil, alors que ceux-ci sont, en réalité, sans limites comme nous l'avons déjà exposé.

Si, dans la mesure que nous avons déjà signalée, la procédure de réclamation et de plainte présente certainement un caractère judiciaire, il ne faudrait cependant pas la confondre avec les modes d'opération judiciaires analogues prévus par les législations nationales. Le droit de l'organisation plaignante consiste purement et simplement à faire examiner sa réclamation par le Conseil. Par contre, les pouvoirs de décision attribués au Conseil sont

discrétionnaires et sans restrictions. Et, dans la circonstance, le véritable devoir du Conseil n'est pas d'infliger aux Etats défail-lants une sorte de condamnation qu'imposerait irrémissiblement le constat d'inapplication. Non, le rôle du Conseil consiste à user avec ménagement des pouvoirs constitutionnels qui lui sont attribués et à satisfaire ainsi à deux exigences aussi essentielles l'une que l'autre; d'une part, amener les Etats fautifs à remplir leurs obligations; d'autre part, tenir compte en même temps de l'intérêt général de l'Organisation internationale du Travail, intérêt dont la garde est confiée au Conseil. Il ne faut pas s'at-tendre au surplus à ce que des questions aussi délicates puissent se résoudre automatiquement car, à côté des dispositions consti-tutionnelles et des pouvoirs théoriques du Conseil, il faut toujours tenir compte d'un ensemble de forces politiques qui exercent une influence certaine.

C'est pour ce motif qu'il est, en général, impérieusement nécessaire d'écarter les solutions rigides et de renoncer à appliquer strictement les dispositions constitutionnelles. Les solutions qu'il faut bien admettre doivent se montrer plus élastiques et plus conformes à une réalité changeante et toujours difficile.

En tant que juge des réclamations et des plaintes, le Conseil remplira donc certainement mieux son rôle si, au lieu de recourir à des sanctions, il fait appel à des moyens plus souples et finit ainsi par obtenir que la convention en litige soit respectée. Or, en dernière analyse, c'est le seul résultat qui importe. Toute l'orga-nisation internationale du travail n'a d'autre objet que d'y parvenir.

CHAPITRE V

LES COMMISSIONS D'ENQUÊTE

La procédure de plainte entre dans une nouvelle phase.

La procédure de plainte aboutit normalement à l'institution d'une Commission d'enquête. L'article 25 consacre et régit le droit de plainte, puis en son paragraphe 3 dispose que : « Si le Conseil d'administration ne juge pas nécessaire de communiquer la plainte au gouvernement mis en cause, ou si cette communication ayant été faite, aucune réponse ayant satisfait le Conseil d'administration n'a été reçue dans un délai raisonnable, le Conseil pourra provoquer la formation d'une Commission d'enquête qui aura mission d'étudier la question soulevée et de déposer un rapport à ce sujet ».

En vertu de cette clause, c'est le Conseil qui prend l'initiative de renvoyer l'examen de la plainte à une Commission d'enquête.

Mais sitôt que le Conseil a décidé de provoquer la constitution d'une Commission d'enquête, la procédure de plainte entre dans une nouvelle phase offrant un caractère beaucoup plus grave. L'on pourrait dire que la procédure de plainte proprement dite, s'ouvre dès lors réellement.

Jusqu'ici, en effet, le Conseil disposait de moyens d'agir analogues, en quelque sorte, à ceux qu'il emploie pour examiner les réclamations. Mais à partir de ce moment, le rôle du Conseil cesse; il se dessaisit complètement de l'examen de l'affaire en faveur d'un organe spécialisé, la Commission d'enquête.

Composition de la Commission d'enquête.

La Commission d'enquête appelée à traiter une plainte n'est pas un organe permanent. Elle est constituée *ad hoc* à l'occasion de chaque plainte, la Constitution déterminant avec minutie la procédure à suivre pour la former.

Aux termes de l'article 26, paragraphe 2 de la Constitution : « Chacun des Membres s'engage à désigner, dans les six mois qui suivront la date de mise en vigueur du présent Traité, trois personnes compétentes en matières industrielles, la première repré-

sentant les patrons, la deuxième représentant les travailleurs, et la troisième indépendante des uns et des autres. L'ensemble de ces personnes formera une liste sur laquelle seront choisis les membres de la Commission d'enquête. »

Cette disposition crée un nouveau rouage de l'Organisation internationale du Travail, savoir une liste de personnes compétentes, dressée à l'avance par les Etats Membres et prête à servir si le cas se présente.

En convenant ainsi de désigner trois personnes qui puissent, le cas échéant, faire office d'enquêteurs, chaque Etat Membre prend un engagement formel. Mais malgré son caractère incontestable, en droit, cet engagement n'est soumis à aucune sanction.

Les titres des enquêteurs.

Si les Etats Membres nomment les enquêteurs éventuels, ils n'ont pourtant pas le droit de les désigner à leur discrétion, car ils doivent faire porter leur choix sur trois personnes qui ont à justifier de certaines qualités.

Elles doivent d'abord faire preuve toutes trois d'une qualification commune, qui consiste à être « compétentes en matières industrielles ». Le terme « matières industrielles » est naturellement très large, et doit être interprété comme visant l'ensemble des questions dont s'occupe l'Organisation internationale du Travail.

Mais en dehors de cette qualification fondamentale, chacune des trois personnes à désigner doit pouvoir se réclamer d'une autre qualification appropriée. Deux de ces trois personnes compétentes doivent, en effet, représenter respectivement les patrons et les ouvriers, et la troisième doit être indépendante, aussi bien des uns que des autres.

Ici encore, nous le voyons, le principe observé est celui de la représentation des intérêts professionnels, c'est-à-dire le principe qui constitue l'une des caractéristiques de l'Organisation internationale du Travail. Toutefois, il est suivi, dans ce cas, sous une forme légèrement atténuée. Les Commissions d'enquête doivent ainsi avoir une composition qui rappelle la conformation organique fondamentale de l'Organisation internationale du Travail.

Des doutes pourraient s'élever sur le sens exact des mots « la première *représentant* les patrons, la deuxième *représentant* les travailleurs ». L'Etat doit-il désigner ces deux personnes d'accord avec les organisations professionnelles « les plus représentatives » ?

Même, si tel n'est pas le cas, dans quelle mesure les personnes désignées doivent-elles, tout au moins, jouir respectivement de la confiance des deux catégories sociales à représenter?

L'article 25 n'établit aucune règle à ce sujet et ne prescrit aucune procédure pour désigner les enquêteurs éventuels. Chaque Etat est donc, en principe, juridiquement libre de choisir la procédure qu'il juge expédiente pour désigner les personnes capables d'être considérées comme représentant respectivement patrons et ouvriers.

On pourrait, d'ailleurs, soutenir que le mot « représentant » ne devrait pas s'interpréter strictement, car il s'agit ici, non de délégués chargés de défendre certains intérêts positifs et définis, mais de personnes compétentes, ayant autorité pour agir au nom des deux groupes sociaux intéressés, et pouvant être appelés, au besoin, à jouer un rôle judiciaire.

Se demander comment il convient de désigner ces deux représentants d'intérêts professionnels, c'est aboutir en définitive à poser un cas d'espèce puisque les divers Etats ne sont nullement tenus de suivre une procédure déterminée ¹.

Pour la troisième personne à désigner, des doutes se sont élevés quant au sens exact de l'expression « indépendante des uns et des autres ».

A la Commission de législation internationale du travail, le représentant britannique fut invité par le président de celle-ci à préciser comment la délégation britannique concevait le terme « personnalités indépendantes ». M. Barnes répondit à ce sujet qu' : « il s'agirait de personnes notables, qui ne soient au sens strict du mot, ni employeurs, ni employés; par exemple des avocats retirés de la vie active et, autant que possible, connus pour leur impartialité à l'égard des différentes tendances économiques en présence » ².

L'application pratique de cette clause a donné lieu néanmoins

¹ En 1920, le Bureau international du Travail avait adressé une lettre aux gouvernements des Etats Membres pour les inviter à désigner les personnes mentionnées dans l'article 26 de la Constitution. Dans cette lettre, le Bureau international du Travail faisait observer que, pour désigner deux représentants d'intérêts professionnels, la meilleure méthode à suivre serait de se conformer à la procédure prévue pour choisir les délégués non gouvernementaux à la Conférence. Cette méthode se montrerait en même temps la plus conforme à l'esprit de la Constitution, bien qu'elle ne se trouvât pas expressément formulée dans cette dernière. (*Bulletin d'information*, n° 1, p. 11.)

² *Bulletin officiel*, vol. I, p. 67.

à des divergences d'opinions qui portaient sur le point suivant : Un fonctionnaire d'une administration publique peut-il être considéré comme « personne indépendante » au sens de l'article 26 de la Constitution?

A la 21^{me} session (janvier 1924) du Conseil d'administration, Miss Bonfield, sous-secrétaire d'Etat au ministère britannique du Travail, a soutenu la thèse selon laquelle le caractère d'indépendance de la personne désignée dépend du service public auquel elle appartient. Par conséquent, quand une personne serait attachée de façon quelconque aux services publics chargés d'appliquer les conventions, elle ne devrait pas être considérée comme indépendante¹. La thèse opposée fut défendue par MM. Arthur Fontaine et Mahaim, selon lesquels le terme en question ne signifiait pas que l'on dût exclure les personnes dépendant d'un gouvernement, mais simplement que ces personnes devaient être indépendantes à l'égard tant des patrons que des ouvriers.

Nous nous rallions à ce dernier avis, qui nous paraît le mieux interpréter la disposition considérée.

Celle-ci semble, en effet, avoir en vue toutes les personnes honorables, fonctionnaires de l'Etat ou non, mais qui n'auraient aucun lien d'indépendance ni avec les patrons, ni avec les ouvriers.

Une autre question — discutée elle aussi —, concerne les trois catégories des personnes qui peuvent être chargées d'enquêtes éventuelles. Cette question est la suivante : Un membre du Conseil d'administration peut-il être désigné par un Etat pour faire partie des Commissions d'enquête?

Sous le rapport juridique, on ne pourrait signaler aucun obstacle qui s'opposât à une nomination de ce genre, car la Constitution ne l'interdit pas. La situation pourrait cependant représenter certains inconvénients, du fait que la fonction du membre du Conseil semble incompatible avec celle de membre de la Commission d'enquête. Celle-ci doit, en effet, conserver le caractère

¹ Il s'agissait, en l'espèce, d'une désignation de personne indépendante faite par le Gouvernement bulgare, lequel avait choisi le chef de la section du travail au ministère du Commerce. Le Conseil se trouva devant une divergence d'opinions. Miss Bonfield insista sur le fait qu'« un fonctionnaire d'un ministère du Travail ne pouvait être considéré comme « personne indépendante » pour procéder à une enquête sur l'application d'une convention. » Sans trancher expressément cette question de principe, le Conseil approuva néanmoins la désignation contestée, car il admit qu'il s'agissait en l'occurrence d'une personnalité indépendante, et il motiva son attitude en ces termes : « ... puisque aucune indication contraire n'a été apportée ». (Procès-verbaux, 21^{me} S., pp. 60-62 et 104-105.)

d'un organe indépendant du Conseil, car elle est appelée à connaître d'une affaire déjà examinée en premier ressort par celui-ci.

Ainsi, en leur qualité de membre du Conseil, certaines personnes se seraient déjà prononcées sur une plainte, puis elles siègeraient, de nouveau et pour la même affaire, mais dans une instance supérieure. C'est clairement une coïncidence à éviter ¹. En réalité, toutefois, certains membres du Conseil continuent toujours à figurer en même temps sur la liste des personnes à nommer dans les Commissions d'enquête.

La validation des nominations par le Conseil.

C'est le Conseil qui vérifie les titres des personnes désignées par les Etats pour faire partie des Commissions d'enquête. Il agit aux termes d'un amendement présenté par M. Mahaim et adopté par la Commission de législation internationale du travail, amendement devenu le paragraphe 3 de l'article 26, ainsi conçu :

« 3. Le Conseil d'administration aura le droit de vérifier les titres desdites personnes et de refuser, à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés par les représentants présents, la nomination de celles dont les titres ne satisferaient pas aux prescriptions du présent article. »

Cette disposition attribue au Conseil le droit d'annuler la nomination des personnes dont les titres ne répondraient pas aux conditions que nous avons déjà exposées.

Nous constatons ainsi que les Etats ne sont pas seuls juges, quand il s'agit de savoir si les personnes appelées à figurer sur la

¹ Il est certain qu'une lacune se manifeste ici dans la Constitution car, théoriquement, il n'est pas admissible que les mêmes personnes connaissent d'une affaire en première instance, puis siègent de nouveau dans une juridiction plus élevée. Un autre inconvénient, c'est d'appeler le Conseil à apprécier la validité de ces désignations. Pourtant *de lege lata* le Conseil n'aurait pas qualité pour s'opposer à la désignation d'un de ses propres membres.

A sa 55^{me} session (octobre 1931), le Conseil décida cependant de charger le Directeur du Bureau de signaler aux gouvernements intéressés qu'il serait opportun de ne pas désigner comme membres des commissions des personnes appartenant déjà au Conseil d'administration. Ce dernier adopta à ce sujet la résolution suivante : « Le Conseil : 1° charge le Bureau d'attirer l'attention des gouvernements intéressés sur l'opportunité de revenir sur les quelques désignations de membres du Conseil d'administration qui ont été communiquées au Bureau; 2° l'autorise à signaler aux autres gouvernements les difficultés auxquelles pourrait donner lieu la désignation de personnes participant aux travaux du Conseil d'administration pour figurer sur la liste des Commissions d'enquête; 3° dans le cas où, à l'avenir, une personne dont le nom figure sur la liste des Commissions d'enquête deviendrait membre du Conseil d'administration, autorise, dès à présent, le Bureau à signaler, le moment venu, au gouvernement intéressé, qu'il serait opportun de désigner une autre personne pour figurer sur la liste. (Procès-verbaux, 55^{me} S., p. 119.)

liste des Commissions d'enquête ont bien été désignées conformément aux clauses constitutionnelles. Les décisions de ces Etats sont, en effet, soumises au contrôle exercé par le Conseil.

L'article 26 ne précise pas la procédure à suivre pour désigner les personnes aptes à figurer sur la liste, silence qui laisse à l'Etat intéressé une certaine liberté dans la manière d'établir son choix. Lorsque de son côté, le Conseil examine les nominations, il est, lui aussi, tout à fait libre de suivre les principes qu'il estimera convenables pour juger si l'esprit de l'article 26 a bien été observé. Quand il examine chaque cas spécial, il peut, par conséquent, récuser les nominations qu'il estimerait ne pas présenter les qualifications requises.

Mais lorsque le Conseil annule une nomination, sa décision doit être prise à une majorité exceptionnelle, à savoir celle des deux tiers des suffrages exprimés par les membres présents à la séance. C'est le seul cas où la Constitution elle-même prévoit qu'une décision du Conseil doive être prise à une majorité exceptionnelle.

Juridiquement, le pouvoir conféré au Conseil d'annuler une nomination a la portée d'un veto absolu. L'Etat qui voit sa désignation refusée n'a aucun droit de recourir judiciairement contre la décision du Conseil. Mais cet Etat reste, bien entendu, toujours libre d'engager la procédure d'avis consultatif devant la Cour permanente de Justice internationale.

Toutefois, il est tenu, en droit, de désigner d'autres personnes aptes à satisfaire aux prescriptions de l'article 26 et dont la désignation ne risque pas de rencontrer une opposition formelle groupant les deux tiers des membres du Conseil présents à la séance. Selon la pratique suivie à ce sujet, chaque fois qu'un Etat désigne les personnes à inscrire sur la liste des Commissions d'enquête, il saisit le Conseil de sa proposition. Indiquons d'ailleurs aussitôt que jamais aucune nomination n'a été annulée jusqu'ici, le Conseil ayant approuvé toutes les nominations déjà faites¹. Une fois ces nominations approuvées, le Bureau international du Travail les porte à la connaissance du Secrétaire général de la Société des Nations.

¹ Il est à remarquer qu'il ne s'est présenté jusqu'ici aucun cas de protestation contre les personnes désignées par les divers gouvernements. Le groupe ouvrier a toujours contesté à la Conférence les pouvoirs du délégué des travailleurs italiens. Mais ce groupe lui-même n'a formulé aucune objection au Conseil quant à la désignation du représentant qui figure actuellement pour les ouvriers italiens, sur la liste des Commissions d'enquête. Il est vrai que ces nominations sont considérées comme ayant un caractère purement théo-

La revision de la liste.

L'article 26 prescrit que chacun des Etats Membres s'engage à établir sa liste de désignations « dans les six mois qui suivront la date de mise en vigueur du présent Traité », mais la Constitution ne contient aucune disposition prévoyant que cette liste doive être renouvelée. Devrait-on en conclure qu'une fois les premières désignations faites dans le délai prévu, les Etats n'ont plus à se préoccuper de reviser périodiquement et de compléter, au besoin, leur liste primitive? Pareille conception serait absurde, car au bout de quelques années on finirait par assister à la disparition de toutes les personnes figurant sur la liste et dont le nom devrait être effacé pour cause de démission ou de décès.

C'est naturellement une lacune que l'absence de toute clause prévoyant la revision de la liste. Mais l'esprit de la Constitution est clair. Celle-ci a voulu créer, expressément, pour l'examen des plaintes, une procédure aux caractéristiques permanentes et un mécanisme judiciaire toujours prêt à fonctionner. Le renouvellement des personnes inscrites sur la liste est donc sous-entendu. Le délai primitif de six mois prévu par cette disposition visait seulement à ce que le mécanisme des sanctions fût monté et prêt à fonctionner le plus tôt possible.

Plusieurs questions pourraient se poser au sujet de la revision de la liste. Les Etats ont-ils le droit de revenir sur leurs désignations, quand bon leur semble, et peuvent-ils apporter des modifications à leur liste?

Comme la Constitution ne fixe pas la durée du mandat des personnes figurant sur la liste, on peut présumer que chaque Etat a le droit d'apporter à cette liste les modifications qu'il désire. C'est ainsi d'ailleurs, que cette question a été tranchée dans la pratique. Au début, dans certains cas (Inde), la désignation faite

rique, car les Commissions d'enquête n'ont jamais encore fonctionné. Elles ne posent pas, par conséquent, de question offrant l'acuité que présente le débat sur la désignation des porte-paroles des intérêts professionnels à la Conférence. La pratique constamment suivie à ce jour montre, en effet, que les groupes intéressés n'insistent pas sur l'examen détaillé du mode suivi pour désigner les représentants des ouvriers et des patrons aux commissions d'enquête. Nous n'avons relevé qu'une seule intervention du groupe ouvrier au sujet de ces désignations. A sa 50^{me} session (octobre 1930), le Conseil d'administration fut appelé à approuver la désignation d'enquêteurs éventuels faite par le Gouvernement estonien. Le groupe ouvrier demanda que la décision à ce sujet fût renvoyée à la session suivante « afin de permettre au groupe ouvrier d'obtenir des renseignements sur les candidats proposés par le Gouvernement estonien. » A la session suivante du Conseil, cette désignation fut, du reste, approuvée sans objections. (Procès-verbaux, 50^{me} S., p. 110.)

par le gouvernement était valable pour une durée déterminée. D'autre part, plusieurs gouvernements modifièrent les noms inscrits sans qu'aucune objection eût été formulée par le Conseil. Au surplus, en 1931, c'est le Bureau international du Travail lui-même qui prit l'initiative de reviser la liste. Par circulaire adressée à tous les gouvernements, il leur demanda, en effet, s'ils considéraient les désignations faites par eux comme toujours valables ou s'ils désiraient, au contraire, soumettre de nouveaux noms au Conseil pour que ce dernier les approuvât¹.

Une autre question pourrait aussi se poser, celle de savoir si, après avoir approuvé une nomination, le Conseil a le droit de l'annuler ensuite et, notamment, dans le cas où une personne désignée aurait perdu, entre temps, les qualifications requises pour être nommée; par exemple quand il s'agirait d'un employeur devenu ouvrier ou vice-versa, etc. Nous estimons qu'après avoir approuvé une nomination, le Conseil n'a plus le droit de modifier d'office la liste des enquêteurs éventuels².

La Constitution reconnaît aux Etats l'initiative des désignations et au Conseil le droit d'annuler les nominations non conformes à l'article 26. Mais une fois décidée l'inscription de ces personnes sur la liste, et quand le Conseil n'a pas usé de son droit de veto au moment de la désignation, ce dernier n'a plus le droit, selon nous, de rayer de cette liste les nominations déjà acquises.

Sans doute, selon l'esprit de la Constitution, les personnes à porter sur la liste doivent non seulement satisfaire, lors de leur désignation, aux conditions requises pour les nommer valablement, mais elles doivent aussi, par la suite, continuer à posséder les qualifications requises au moment où elles furent nommées. C'est au gouvernement intéressé, toutefois, qu'il appartient de prendre, à cet égard, les mesures nécessaires et de procéder aux modifications convenables. Si, d'ailleurs, le Conseil s'apercevait qu'il s'est produit des changements dans les titres de certaines personnes à figurer sur la liste, il pourrait toujours attirer sur ce fait l'attention du gouvernement intéressé et l'inviter à porter son choix sur de nouveaux candidats.

¹ Procès-verbaux, 55^{me} S., p. 258.

² Ainsi, plusieurs personnes figurant actuellement sur la liste, ont perdu, après leur nomination, les qualifications requises pour représenter respectivement les trois catégories visées. Le Conseil d'administration n'a pourtant pas pris jusqu'ici l'initiative d'annuler ces nominations, devenues irrégulières par la suite. Il est donc assez regrettable que la Constitution ne comporte aucune clause spéciale reconnaissant ce droit au Conseil.

Nature de la liste. — Son état actuel.

Tout en étant nommées par les gouvernements, les personnes inscrites sur la liste demeurent néanmoins indépendantes de ces derniers. Quand éventuellement les candidats deviennent enquêteurs, ils ne revêtent aucun caractère diplomatique national et ne reçoivent d'instructions ni des gouvernements, ni des organisations professionnelles, — dans le cas où ils appartiendraient à celles-ci —, ni du Conseil d'administration ou de tout autre organe. Il s'agit purement et simplement de « personnes compétentes en matières industrielles », appelées à agir avec une entière indépendance.

La liste fut constituée tout d'abord en 1921. Elle a été complétée depuis lors et continue à être révisée puis complétée de temps à autre.

Toutefois, de nombreux Etats Membres n'ont pas désigné de personnes à inscrire, de sorte qu'aujourd'hui vingt-huit Etats ne figurent pas sur la liste. Puisqu'il s'agit d'une obligation imposée par la Constitution, les retardataires devraient s'y conformer avant même qu'ils soient invités à le faire. Mais, dans la pratique, c'est le Bureau international du Travail qui les prie de procéder aux nominations prévues.

Quoiqu'il en soit, la liste où choisir les membres des Commissions d'enquête ne se compose aujourd'hui que des noms fournis par trente-quatre Etats et ne comporte au total que cent noms, répartis entre les trois catégories prévues. Quoique incomplète, la liste des enquêteurs éventuels constitue déjà un rouage virtuellement établi et prêt à fonctionner judiciairement.

La création d'une Commission d'enquête par le Secrétaire général de la Société des Nations.

Lorsque le Conseil d'administration décide de donner suite à une plainte, il s'adresse au Secrétaire général de la Société des Nations et lui demande de désigner les membres de la Commission d'enquête qui sera appelée à examiner la plainte en question.

Aux termes de l'article 26, paragraphe 4, de la Constitution, il appartient au Secrétaire général de la Société des Nations de choisir sur la liste déjà établie, trois personnes respectivement prises dans chacune des trois catégories de la liste. Avant de désigner ces trois noms, le Secrétaire général doit, pour chaque cas d'espèce, étudier le dossier de l'affaire et choisir dans cette longue liste les personnes qui lui paraissent compétentes pour

étudier la question en litige. La seule condition exigée par la Constitution, c'est qu'aucune de ces trois personnes ne doit avoir été inscrite sur la liste par l'Etat, — ou l'un des Etats —, directement intéressé à la plainte ¹.

Cette exclusion des ressortissants des Etats intéressés marque une différence essentielle, par comparaison avec le système d'enquêtes antérieurement en vigueur dans le droit international. En effet, selon la Convention de La Haye du 18 octobre 1907 sur les commissions internationales d'enquête, c'est aux Etats en litige par suite de divergences d'appréciation sur des points de fait, que revenait l'initiative de nommer des enquêteurs, lesquels par conséquent dépendaient de ces Etats. Ici, au contraire, la Constitution consacre un double et nouveau principe, celui de l'indépendance absolue des membres de la Commission d'enquête vis-à-vis des Etats intéressés et celui de la nomination de ces membres, non par les Etats eux-mêmes, mais par une autorité étrangère à l'affaire considérée.

D'ailleurs, la procédure de La Haye était tout entière facultative, tandis que dans la circonstance présente l'enquête constitue un stade de la procédure de plainte et présente un caractère obligatoire.

L'un des trois membres de la Commission d'enquête doit être désigné à la présidence de la Commission. C'est également au Secrétaire général de la Société des Nations qu'incombe le choix de ce président.

La Constitution n'exige pas qu'il soit choisi parmi les personnes « indépendantes ». Il peut donc très bien être un patron ou un ouvrier. A cet égard, la Commission de législation internationale du travail avait repoussé un amendement tendant à ce que le président de la Commission d'enquête fût obligatoirement choisi parmi les personnalités indépendantes ².

¹ Dans un article publié par la *Revue de droit international et de législation comparée* (t. XIV, n° 2, p. 341), le Dr Vittorio Gorresio estime que cette condition peut donner lieu à la difficulté suivante. Il imagine le cas où tous les Membres ratifieraient une convention, puis s'associeraient tous successivement à une plainte contre un ou plusieurs gouvernements qui n'appliqueraient pas de manière satisfaisante la convention considérée. Il est amené ainsi à constater qu'il deviendrait alors impossible de constituer une commission d'enquête, puisque toutes les personnes inscrites sur la liste d'enquêteurs relèveraient d'Etats directement intéressés à l'affaire. Il ajoute que : « Sans doute le cas d'une convention ratifiée par tous les Etats et d'une plainte qui la concerne, intéressant simultanément tous les Etats Membres, sans exception, est un cas exceptionnel, mais juridiquement il a toute sa valeur ».

² *Bulletin officiel*, vol. I, p. 67.

En résumé le Secrétaire général de la Société des Nations doit être appelé à désigner discrétionnairement, pour chaque cas considéré, les membres de la Commission d'enquête et, parmi ces membres, le président de celle-ci.

L'intervention d'un organe de la Société des Nations dans le déroulement de la procédure signifie déjà que l'affaire en est parvenue à un stade tel, que des conséquences plus ou moins graves peuvent alors se produire.

A partir d'ici, nous verrons d'ailleurs le Secrétaire général intervenir encore dans cette procédure, où pourtant il ne joue qu'un rôle purement auxiliaire. La Constitution définit clairement les fonctions qui lui incombent dans l'examen des plaintes et qu'il doit remplir en sa qualité propre, sans avoir à en référer au Conseil de la Société des Nations.

Le fonctionnement de la Commission d'enquête et ses attributions.

La Constitution ne prescrit pas que, pour instruire et juger la plainte, la Commission d'enquête doive suivre certaines règles de procédure. Il convient ici de se rappeler que les attributions de la Commission lui viennent directement de la Constitution et qu'elle n'a à recevoir d'instructions ni du Conseil d'administration, ni du Secrétaire général de la Société des Nations. Puisqu'il s'agit ainsi d'un organe autonome, il faut en conclure que le soin d'assurer la procédure est du ressort de la Commission elle-même. C'est donc à elle qu'il appartiendra de fixer les règles de son propre fonctionnement.

En vertu de l'article 25, paragraphe 3, de la Constitution, le rôle d'une Commission d'enquête consiste à : *a)* étudier la question soulevée et *b)* déposer un rapport à ce sujet.

Quels sont donc les voies et moyens accessibles aux Commissions d'enquête pour exécuter leur mission? La seule clause de la Constitution qui renferme une réponse à cette question c'est celle de l'article 27, en vertu de laquelle chacun des Membres s'engage à fournir à la Commission toute information qu'il se trouverait détenir quant à l'objet de la plainte. Cet engagement vaut, que le Membre considéré soit, ou non, directement intéressé dans cette dernière.

La clause considérée reconnaît ainsi à la Commission d'enquête le droit d'exiger que les Etats Membres lui apportent toute information relative à la plainte. Elle impose à ces Etats l'obligation de répondre à la demande de la Commission dans toute la mesure

où ils peuvent détenir les renseignements dont celle-ci a besoin.

Ainsi, jusqu'au moment où une Commission d'enquête est constituée, les Etats mis en cause seraient juridiquement en droit de ne faire aucune déclaration sur l'objet de la plainte, même s'ils y étaient invités par le Conseil. Mais dès qu'une Commission d'enquête est saisie de l'affaire, les Etats doivent obéir à l'obligation expressément assumée par eux de fournir à cette Commission tous les éléments d'appréciation dont elle aurait besoin, à condition qu'ils disposent eux-mêmes de ces données.

Contrairement à la Convention de La Haye de 1907 ci-dessus mentionnée, la Constitution ne parle pas d'autres moyens de recherche mis à la disposition des Commissions d'enquête pour instruire les plaintes déferées à leur examen.

L'on en pourrait donc conclure que la Commission d'enquête dispose des voies et moyens suivants :

a) Les données mêmes de la plainte; b) les renseignements à fournir par les Etats; c) les résultats des recherches poursuivies par le Conseil d'administration dans son examen de la plainte avant l'entrée en activité de la Commission d'enquête. Comme nous l'avons constaté, ces résultats peuvent être assez étendus. D'après ces éléments d'appréciation, la Commission peut éclaircir comme il le faut, les points de fait, poursuivre des vérifications et recueillir des précisions de toute nature.

A ce sujet, la question pourrait se poser de savoir si, le cas échéant, une Commission d'enquête aurait le droit de se rendre sur le territoire de l'Etat mis en cause et dans quelle mesure elle pourrait, sur les lieux mêmes, procéder à des visites et recherches afin de se former une opinion exacte sur l'objet même de la plainte.

Quoique la Constitution n'établisse pas dans le détail la méthode selon laquelle peut être menée l'enquête, logiquement, l'on ne devrait pas, toutefois, exclure qu'une Commission spéciale d'enquête pût poursuivre des investigations de ce genre sur les lieux mêmes.

Prononcer le mot « enquête » c'est, en effet, parler de rechercher méthodiquement certains faits propres à conduire à telle conclusion qu'imposera la réalité. Le seul but d'une enquête est donc de découvrir quelle est la situation véritable.

Il n'est pas douteux que les Etats aient consenti à une série d'obligations quand ils se sont soumis à l'ensemble des règles qui président à la surveillance internationale en matière de conventions de travail. Ils ont admis formellement et à l'avance les clauses

concernant l'instruction des plaintes, instruction qui présente un caractère nettement judiciaire.

Pour rendre plus facile d'éclaircir certaines questions de fait, ils ont accepté de fournir aux Commissions d'enquête tous les renseignements qu'ils pourraient détenir sur les affaires en instance. Au surplus, dès l'instant qu'un Etat a assumé des obligations positives, il ne saurait se plaindre qu'un contrôle effectif fût exercé sur leur rigoureuse exécution.

Il faudrait donc conclure de l'exposé précédent que, selon l'esprit de la Constitution, la Commission d'enquête devrait avoir le droit de se rendre sur les lieux, si elle le jugeait nécessaire. Elle pourra, en effet, être amenée quelquefois à constater que l'Etat en cause, ne peut mieux la renseigner qu'en consentant à lui laisser faire une visite sur place.

Mais quoique les Etats aient assumé volontairement des engagements incontestables, il est bien probable que si l'on en arrivait au point où ces engagements devraient être effectivement remplis, les Etats intéressés n'accepteraient pas les mesures nécessaires qui pourraient, naturellement, se montrer très vexantes pour eux. C'est pourquoi il ne faut pas perdre de vue que le droit, pour la Commission d'enquête, de se rendre sur les lieux, dépend de la bonne volonté de l'Etat mis en cause. Il n'y aurait, en effet, aucun moyen juridique d'astreindre un Etat récalcitrant à recevoir, malgré lui, sur son territoire, les membres d'une Commission.

L'Etat récalcitrant ne s'exposerait à aucune sanction spéciale que justifierait ce motif. Il n'est donc nullement certain qu'une Commission d'enquête puisse remplir sa tâche malgré l'opposition d'un Etat récalcitrant, car il n'est pas douteux que ce dernier pourrait, dans une certaine mesure, compromettre volontairement le résultat des recherches envisagées. Mais, il ne faudrait bien entendu, pas perdre de vue qu'en pareil cas l'Etat récalcitrant se placerait lui-même en posture assez difficile.

L'objet de la procédure.

En principe, une Commission d'enquête devrait s'occuper exclusivement de vérifier des questions d'espèce¹. Mais tel n'est pas le cas pour les Commissions d'enquête créées en vue d'examiner une plainte. Il se peut, certes, que la tâche principale de la

¹ Tel était le cas pour les commissions d'enquête prévues par les conventions de La Haye de 1899 et de 1907.

Commission d'enquête consiste à se prononcer sur des divergences dans les constatations et l'appréciation des faits motivant la plainte; mais, en réalité, la Commission d'enquête est saisie de l'ensemble des questions que pose cette dernière.

Elle représente une instance dont la procédure de plainte comporte l'intervention obligatoire au cas où le Conseil décide de suivre à la plainte et envisage l'application éventuelle de sanctions contre l'Etat récalcitrant. Aussi, même dans le cas où il n'y aurait aucun doute sur le bien-fondé d'une plainte et aucune divergence quant à l'appréciation des faits, le Conseil ne pourrait-il faire autrement que saisir la Commission d'enquête de cette plainte pourtant déjà reconnue par lui comme justifiée.

La Commission devra examiner de manière approfondie l'objet de la plainte et tâcher de préciser rigoureusement comment la convention en litige est appliquée. Au cas où elle constaterait une infraction, il lui incombera d'étudier les moyens de parer à une situation contraire aux engagements de l'Etat en cause. Elle est appelée à liquider l'affaire, à la juger, à prononcer en quelque sorte un verdict. Sous ce rapport, elle revêt le caractère d'un véritable tribunal.

Mais les Commissions d'enquête n'offrent pas que ce caractère, elles sont en même temps des organes de conciliation. Aucun obstacle ne s'oppose, en effet, à ce que la Commission cherche à obtenir un arrangement amiable de l'affaire entre l'Etat plaignant et l'Etat mis en cause.

La décision.

Après examen approfondi de la plainte, la Commission devra rédiger son rapport. Dans cette pièce qui exprime matériellement la décision prise par elle en l'espèce, la Commission devra, aux termes de l'article 28, consigner les indications suivantes :

a) Ses constatations sur tous les points de fait permettant de préciser la portée du différend;

b) Les recommandations qu'elle croira devoir formuler : 1^o quant aux mesures à prendre pour donner satisfaction au gouvernement plaignant et 2^o quant aux délais dans lesquels ces mesures devront être prises.

Mais la Constitution observant le silence sur la nature et l'étendue des recommandations à présenter dans le rapport, la Commission demeure complètement libre de formuler toutes conclusions qu'elle jugerait opportunes au sujet des mesures à

à exiger du gouvernement en faute. Au surplus, les pouvoirs de décision de la Commission sont-ils discrétionnaires, comme ceux du Conseil. Dans son dispositif, elle peut s'inspirer aussi bien de constatations de droit ou de fait que de considérations politiques.

L'article 28 parle des mesures à prendre pour « donner satisfaction au gouvernement plaignant ». Faudrait-il en conclure que la Commission est tenue de prescrire ces mesures seulement au cas où il s'agit d'un Etat plaignant, et non à l'occasion de toute autre plainte? Nous ne le pensons pas. Même en cas de plainte, élevée d'office ou déposée par un délégué à la Conférence, la Commission devra, selon nous, formuler les recommandations qu'elle jugera opportunes au sujet des mesures à prendre pour remédier à une exécution insuffisante de la convention considérée.

Le prononcé de sanctions.

Conformément à l'article 33 de la Constitution, les recommandations de la Commission peuvent entraîner des sanctions pour l'Etat qui ne les observerait pas.

En effet, indépendamment de ce qui précède, la Commission d'enquête possède le pouvoir de prononcer des pénalités conditionnelles contre l'Etat fautif, c'est-à-dire des sanctions qui entreront en vigueur au cas où celui-ci ne se conformerait pas aux conclusions et recommandations inscrites dans le rapport de la Commission.

Les pouvoirs de cette dernière sont donc très étendues. Non seulement parce qu'elle peut formuler, à l'égard de l'Etat fautif, des recommandations qui représentent des avertissements péremptoirs, mais aussi parce qu'elle peut prescrire la forme et l'étendue de différentes sanctions économiques que les Etats Membres seraient justifiés à appliquer contre l'Etat en faute.

L'importance de ces attributions transforme, en réalité, la Commission en une sorte de tribunal pénal. Son rapport, instrument de sa décision, représente un acte essentiel dans la procédure de contrôle international, parce que, dans la règle, il marque le point de départ d'autres mesures internationales qui peuvent conduire jusque devant la Cour permanente de Justice internationale et aboutir à l'application effective de sanctions économiques.

Nous constatons ainsi que les Commissions d'enquête constituent un rouage essentiel dans le mécanisme de contrôle. Mais elles représentent, en même temps, un organe original en droit international et ce pour deux raisons différentes. Sous le rapport

de sa création et de sa composition d'abord, mais surtout parce que leurs pouvoirs dépassent de beaucoup ceux que les Conventions de La Haye reconnaissaient aux Commissions d'enquête prévues par elles et qui, jusqu'en 1919, fournissaient le type des organismes juridiques de ce genre¹.

La notification et la publication du rapport de la Commission d'enquête.

Comme il ressort de l'article 29 de la Constitution, la Commission d'enquête doit déposer son rapport directement auprès du Secrétaire général de la Société des Nations.

En vertu du même article, celui-ci est tenu :

a) De communiquer le rapport de la Commission à chacun des gouvernements intéressés dans le différend, à savoir au gouvernement plaignant et au gouvernement mis en cause et

b) A assurer la publication du rapport.

Ainsi la décision d'une Commission d'enquête est toujours portée à la connaissance du public et le résultat de l'enquête elle-même est en toute circonstance soumis à l'opinion de ce dernier.

L'article 29 déclare simplement que le Secrétaire général de la Société des Nations doit communiquer le rapport de la Commission d'enquête à « chacun des gouvernements intéressés ». D'autre part, il ne mentionne aucunement le Conseil d'administration. Pour ces motifs, on s'est demandé² si la communication devrait être adressée également au Conseil.

Mais, en fait, une particularité enlève toute importance théorique ou pratique à cette question, c'est l'obligation pour le Secrétaire général d'assurer immédiatement la publication du rapport et, par conséquent, de le porter à la connaissance générale.

Le droit d'appel.

Aux termes de l'article 29, paragraphe 2 : « Chacun des gouvernements intéressés devra signifier au Secrétaire général de la Société des Nations, dans le délai d'un mois, s'il accepte ou non les recommandations contenues dans le rapport de la Commission, et, au cas où il ne les accepte pas, s'il désire soumettre le différend

¹ Sur les commissions internationales d'enquête, voir les articles publiés dans la *Revue générale de droit international public*, par M. Geouffre de Lapradelle, en 1899, pp. 651 à 846, et par N. Politis, en 1912, pp. 149 et suiv. Voir aussi M. HUDSON, *La Cour permanente de Justice internationale*. Paris, 1936, et la bibliographie y indiquée.

² GUERREAU, *op. cit.*, pp. 479-480. DRECHSEL, *op. cit.*, p. 189.

à la Cour permanente de Justice internationale de la Société des Nations. »

L'obligation imposée par cette clause est fondamentale. Elle signifie qu'en toutes circonstances les Etats sont tenus de répondre à bref délai pour déclarer s'ils acceptent ou non les recommandations contenues dans le rapport de la Commission ¹.

La procédure de plainte est définitivement close, dans le cas où les gouvernements directement intéressés à la plainte, approuvent les recommandations de la Commission d'enquête et signifient leur acquiescement au Secrétaire général de la Société des Nations. Seulement si, malgré l'acceptation du rapport de la Commission, l'Etat fautif ne se conforme pas dans le délai prescrit aux recommandations contenues dans le rapport « tout autre Membre pourra appliquer audit Membre les sanctions d'ordre économique que le rapport de la Commission... aura déclarées applicables en l'espèce » et ce, comme nous le verrons, en vertu de l'article 33 de la Constitution.

Une seconde éventualité peut se présenter en vertu de la disposition de l'article 29, paragraphe 2, voici laquelle : Un des gouvernements intéressés considère comme formulées à tort les conclusions et recommandations consignées dans le rapport de la Commission d'enquête ou encore, les sanctions envisagées. Dans ce cas, le gouvernement opposant a le droit de porter la question devant la Cour permanente de Justice internationale.

L'examen de l'affaire se poursuit alors et la procédure de plainte entre dans son dernier stade.

Sous le rapport juridique, la Constitution reconnaît ici l'existence d'un droit d'appel. Les décisions de la Commission d'enquête ne sont pas finales, en effet, puisqu'elles admettent un recours devant une instance suprême, la Cour permanente de Justice internationale.

Une question pourrait se poser au sujet du délai d'un mois accordé par l'article 29 aux Etats intéressés pour en appeler de la décision prise par la Commission d'enquête.

¹ Vittorio GORRESIO (*op. cit.*, p. 344), prétend que le silence de la part d'un Etat doit être considéré comme un acquiescement implicite au rapport de la Commission, « puisque le gouvernement qui fait une réponse négative, doit déclarer en même temps s'il désire ou non que l'affaire soit déferée à la Cour permanente ». Nous croyons qu'il est impossible d'énoncer, sous forme générale, des présomptions à ce sujet. Rien n'empêche, en effet, qu'un Etat demeuré silencieux, n'approuve pas, en réalité, le rapport de la Commission, mais, en même temps, ne désire pas non plus soumettre le différend à la Cour permanente de Justice internationale.

A partir de quel moment ce délai commence-t-il à courir? Selon nous, l'on devrait, en l'occurrence, appliquer les principes généraux observés en matière de délai de procédure. Le délai d'un mois, prévu par l'article 29, devrait alors courir à partir de la date où le rapport communiqué par le Secrétaire général de la Société des Nations parviendrait à l'Etat intéressé.

On pourrait aussi se poser une autre question. Dans le délai prévu, un Etat notifie au Secrétaire général de la Société des Nations qu'il a l'intention de soumettre l'affaire à la Cour permanente de Justice internationale. Cette notification suffit-elle par elle-même pour que la Cour soit valablement saisie? Ou bien ne faudrait-il pas, en ce cas, qu'une requête spéciale fût adressée directement à la Cour? La question nous paraît prêter au doute et à la controverse. Nous estimons, pour notre part, qu'en tout état de cause la Cour doit être saisie par une requête. C'est la voie normale que prévoit son propre Statut.

Si l'on admet que l'Etat doive saisir la Cour au moyen d'une requête spéciale, une autre question se pose à son tour. Le délai d'un mois doit-il, ici aussi, être exigé pour la présentation de cette requête spéciale à la Cour même? A s'en tenir à la lettre de l'article 29, il faudrait plutôt conclure que le délai n'est prévu et exigé que pour la première notification, celle qui s'adresse au Secrétaire général de la Société des Nations. Par conséquent, un Etat qui aurait accompli cette formalité en temps voulu conserverait indéfiniment le droit de déposer ensuite, auprès de la Cour, la requête spéciale qui saisirait valablement cette dernière.

Enfin, quelques auteurs ont posé une autre question relative au droit d'appel¹. C'est en termes exprès que l'article 29, paragraphe 2, attribua le droit d'appel exclusivement aux gouvernements intéressés. Mais on s'est demandé si le même droit ne pourrait également appartenir au Conseil d'administration, qui a le pouvoir d'ouvrir la procédure d'enquête, soit d'office, soit à la suite d'une plainte déposée par un délégué à la Conférence.

Selon nous, il n'y a même pas lieu de poser la question. Rappelons tout d'abord, qu'en principe, le texte de la Constitution est d'interprétation stricte. A défaut de disposition expresse, il serait donc impossible de s'engager dans une interprétation extensive et de reconnaître par ce moyen au Conseil un droit légal tel que le droit d'appel.

¹ GUERREAU, *op. cit.*, pp. 479-480; DRECHSEL, *op. cit.*, pp. 188-189.

D'autre part, conformément surtout au Statut de la Cour permanente de Justice internationale, l'accès à la juridiction de cette dernière n'est permis qu'aux Etats exclusivement.

En conséquence, seuls : 1^o le gouvernement mis en cause et 2^o le gouvernement plaignant, ont le droit d'en appeler à la Cour contre la décision de la Commission d'enquête.

Un cas où l'appel paraît impossible.

Mais il est un point encore plus important et plus délicat, dont pourtant les divers auteurs ont négligé de s'occuper. Dans le cas où le Conseil d'administration aurait entamé d'office une procédure de plainte, l'Etat mis en cause aurait-il le droit d'en appeler d'une décision prise par une Commission d'enquête? ¹.

De nombreux doutes s'élèvent à ce sujet. Dans les articles 28 et suivants, la Constitution paraît envisager et traiter uniquement le cas où soit un, soit plusieurs Etats plaignants, ainsi que l'Etat mis en cause, figurent toujours comme intéressés dans la procédure de plainte. Elle semble oublier tout à fait le cas prévu à l'article 25, paragraphe 4, de la Constitution, et qui est celui où le Conseil ouvre d'office la procédure de plainte. Dans ces conditions, il n'existe en droit, au cours de la procédure de plainte, qu'un seul justiciable, l'Etat mis en cause.

En outre, dans les mêmes articles de la Constitution, il n'est jamais question que d'un « différend » entre les « gouvernements intéressés », comme il est facile de le constater.

Indépendamment de ces lacunes dans la lettre de la Constitution, quand un Etat se trouve mis en cause en vertu de l'article 25, paragraphe 4, il semble que l'obstacle doive provenir, non pas tant de la Constitution, mais surtout du Statut même de la Cour permanente de Justice internationale.

Il convient, en effet, de tenir compte du fait que ce Statut est postérieur à la Constitution, et par conséquent l'emporte en principe sur cette dernière ². Or, ce Statut prévoit expressément

¹ Quelques auteurs seulement ont abordé ces questions, et d'ailleurs, pour la plupart, de manière plus ou moins hâtive. Or, contrairement à ce que l'on pourrait attendre, il semble qu'ils ne mettent pas en doute le droit pour l'Etat mis en cause d'interjeter appel à la suite d'une procédure ouverte d'office par le Conseil. (Voir DRECHSEL, *op. cit.*, p. 190.)

² La question des rapports entre la Constitution de l'Organisation internationale du Travail et le Statut de la Cour est effleurée dans un mémoire que le Bureau international du Travail adressa à la Société des Nations, en 1936, au sujet de « conditions de vote des demandes d'avis consultatif adressées à la Cour permanente de Justice internationale ». (Publications de la Société des Nations, C.543.M.351, 1936. Voir pp. 15 à 16.)

deux sortes de procédure devant la Cour, l'une contentieuse et l'autre consultative.

La procédure contentieuse suppose toujours l'existence d'un différend entre deux Etats. Dans ce cas, la Cour peut être saisie soit par voie compromissoire, soit, si les traités entre les deux Etats le permettent, par voie de requête unilatérale.

Lorsque la plainte émanerait du Conseil d'administration lui-même, peut-on se représenter que l'Etat en cause puisse déposer une requête unilatérale et mettre ainsi en mouvement cette procédure contentieuse devant la Cour? Qu'il nous soit permis d'en douter, car le Statut de la Cour ne prévoit aucun cas de ce genre.

Il reste donc l'autre moyen de saisir la Cour, c'est-à-dire la voie consultative. Mais ici il serait plus contestable encore que l'Etat en cause pût avoir le droit d'invoquer l'article 29 pour saisir la Cour d'une demande d'avis consultatif. Comme on le sait, en effet, l'article 14 du Pacte attribue exclusivement ce droit à l'Assemblée et au Conseil de la Société des Nations. Il est donc impossible à un Etat mis en cause, d'accéder directement devant la Cour en vue d'obtenir un avis consultatif, puisque l'intervention de celle-ci dépend exclusivement d'une décision du Conseil ou de l'Assemblée de la Société des Nations. La procédure consultative de la Cour n'aboutit d'ailleurs qu'à un avis. Or, l'Etat mis en cause n'a pas intérêt à se faire délivrer un avis consultatif, mais, au contraire, à obtenir de la Cour, si c'était possible, un arrêt par lequel celle-ci, après avoir examiné en seconde instance le fond même de l'affaire, amenderait ou annulerait une décision de la Commission d'enquête prononcée aux torts dudit Etat.

L'on pourrait se fonder sur les difficultés que nous venons d'examiner rapidement pour prétendre que la procédure contentieuse de la Cour n'étant pas accessible à l'Etat mis en cause, en vertu de l'article 25, paragraphe 4, ledit Etat se trouverait dans l'impossibilité d'interjeter appel d'une décision prise par une Commission d'enquête.

Nous constatons donc ici une lacune juridique importante et très regrettable. Elle est de nature à changer le caractère essentiel et la portée des attributions de la Commission d'enquête, car, selon la manière dont se présenterait le cas de plainte, elle deviendrait tantôt un tribunal de première instance et tantôt un tribunal prononçant en dernier ressort.

La fin des travaux de la Commission.

Il résulte de la Constitution que la Commission d'enquête peut figurer dans l'instance seulement jusqu'à la date où elle dépose auprès du Secrétaire général de la Société des Nations le rapport prévu par l'article 29 de la Constitution. A partir de ce moment, la Commission est censée dissoute, car le Secrétaire général n'a plus le droit de convoquer à nouveau la même Commission pour examiner la plainte dont il s'agit. L'article 34 de la Constitution prévoit, en effet, clairement que ce ne sera plus la même Commission mais toujours une Commission nouvellement désignée qui devra examiner si l'Etat fautif a pris les mesures nécessaires pour se conformer aux recommandations de la première.

Mais ici encore, l'on pourrait constater une autre lacune. Supposons le cas d'une Commission d'enquête qui formulerait dans son rapport certaines recommandations à l'adresse d'un Etat fautif, sans indiquer, toutefois, en même temps, de sanctions pour le cas où cet Etat ne se conformerait pas aux recommandations ainsi présentées.

Supposons, en outre, que l'Etat fautif, ou bien garde le silence, ou bien déclare expressément au Secrétaire général de la Société des Nations qu'il n'accepte pas les recommandations de la Commission d'enquête, tout en ajoutant qu'il désire ne pas soumettre le différend à la Cour permanente de Justice internationale.

En pareil cas, la procédure de plainte resterait inefficace.

Comme après le dépôt du rapport il n'est aucunement possible que la même Commission soit de nouveau convoquée afin de compléter son rapport en y prévoyant des sanctions, il faudrait conclure qu'en définitive le seul moyen pour l'Etat plaignant d'obtenir satisfaction serait d'entamer à nouveau la procédure de plainte qui devrait, alors, être reprise depuis le début. Dans ce cas, une seconde commission désignée *ad hoc* par le Secrétaire général de la Société des Nations serait appelée à examiner la situation nouvelle.

CHAPITRE VI

LA COUR PERMANENTE DE JUSTICE
INTERNATIONALE*La Cour saisie de la plainte.*

Quand un gouvernement est intéressé dans la plainte, mais n'accepte pas les recommandations contenues dans le rapport de la Commission d'enquête, ce gouvernement a le droit de soumettre l'ensemble de l'affaire à l'examen de la Cour permanente de Justice internationale.

Or, en la circonstance, la Cour est une juridiction d'appel. Dans aucun cas, elle ne peut être saisie d'une plainte en première instance et c'est toujours après l'examen accompli par une Commission d'enquête que la Cour est appelée à connaître d'une plainte.

Ce sont les articles 29, 31, 32, 33 et 34 de la Constitution qui prévoient la compétence de la Cour quand il s'agit de statuer sur une plainte.

Il s'agit donc ici d'une compétence spéciale régie par un traité. Les articles 26 et 36 du Statut de la Cour se rapportent d'ailleurs aux dispositions de la Constitution quand ils rendent la Cour compétente « spécialement pour les affaires visées dans la Partie XIII du Traité de Versailles » et aussi pour « tous les cas spécialement prévus dans les traités et conventions en vigueur ».

Les articles susmentionnés de la Constitution établissent la procédure spécifique, dont le résultat final est de permettre à la plainte d'aboutir devant la Cour.

La Cour connaît du différend soulevé par une plainte sans qu'il lui faille être saisie par voie compromissaire. En matière de plainte, en effet, quand un Etat ne s'estime pas satisfait de la décision prise par la Commission d'enquête, une simple requête unilatérale de la part de cet Etat suffit pour saisir valablement la Cour.

Cette formalité accomplie, la compétence de la Cour en matière

d'application d'une convention internationale du travail, devient alors obligatoire pour les Etats liés par la convention considérée.

L'accès à la Cour, dans le cas des Etats Membres de l'Organisation internationale du Travail mais non de la Société des Nations.

Des difficultés juridiques pourraient, semble-t-il, se présenter au sujet des Etats qui sont membres de l'Organisation internationale du Travail sans l'être de la Société des Nations.

En examinant si ces Etats sont soumis à une surveillance internationale quant à l'application des conventions, nous avons constaté, en l'occurrence, une lacune constitutionnelle grave qui prête à des controverses sérieuses. Pourtant, en nous basant sur les usages déjà établis à ce sujet, nous avons admis qu'en principe et du fait qu'ils ont adhéré sans réserves à la Constitution, ces Etats se trouvent nécessairement soumis aux diverses juridictions du contrôle prévues par celle-ci et y sont soumis dans les mêmes conditions que les autres Membres de l'Organisation internationale du Travail.

Par analogie, la juridiction de la Cour permanente de Justice internationale devrait aussi être obligatoire pour la catégorie spéciale de Membres de l'Organisation internationale du Travail que constituent les Etats adhérant à cette dernière, mais sans appartenir à la Société des Nations.

Toutefois, comme le Statut de la Cour est postérieur à la Constitution¹ et par conséquent valablement opposable à celle-ci, l'on pourrait se demander si, conformément aux dispositions de ce Statut, les Etats Membres de l'Organisation internationale du Travail, mais non de la Société des Nations, auraient accès à la Cour dans le cas où ils envisageraient d'interjeter appel d'une décision prise par une Commission d'enquête.

Voyons ce qu'établit à ce sujet le Statut de la Cour. Aux termes de l'article 35, la Cour est accessible : *a)* aux Membres de la Société des Nations et *b)* aux Etats mentionnés dans l'annexe au Pacte.

Les trois Etats actuellement Membres de l'Organisation inter-

¹ Par anticipation, le Traité de Versailles a attribué à la Cour la compétence en matière de plainte, car l'institution de la Cour était envisagée dès ce moment.

nationale du Travail mais qui n'appartiennent pas à la Société des Nations — Brésil, Etats-Unis, Japon — figurent dans cette annexe; pour ces trois Etats, la question ne se pose donc pas.

Le cas pourtant pourrait se présenter où un Etat Membre de l'Organisation non seulement n'appartiendrait pas à la Société des Nations mais, en outre, ne figurerait pas dans l'annexe au Pacte. C'était précisément la situation de l'Egypte jusqu'au 26 mai 1937. Cet Etat avait été admis en 1936 comme Membre de l'Organisation internationale du Travail sans appartenir en même temps à la Société des Nations; en outre, ce pays ne figurait pas dans l'annexe au Pacte.

Or, les dispositions spéciales de la Constitution attribuent à tous les Membres de l'Organisation internationale du Travail, le droit d'accéder devant la Cour en vue d'interjeter appel contre la décision d'une Commission d'enquête. Nous pensons donc que la troisième catégorie elle-même — c'est-à-dire celle que représentait, jusqu'au 26 mai 1937, l'Egypte — devrait également posséder ce droit.

Selon l'article 35 du statut de la Cour, en effet, c'est le Conseil de la Société des Nations qui doit régler les conditions auxquelles la Cour est ouverte aux Etats ne figurant pas dans l'une des deux catégories susmentionnées.

Mais le même article ajoute que le Conseil devra régler ces conditions « sous réserve des dispositions particulières des traités en vigueur ». Or, en l'occurrence, ce sont précisément les dispositions particulières de la Constitution, qui représentent le traité en vigueur, et ce traité confie à la Cour des fonctions déterminées à l'égard de tous les Membres de l'Organisation.

La procédure devant la Cour. La Chambre spéciale pour litiges de travail.

La Cour permanente de Justice internationale comprend une Chambre spéciale chargée de traiter les questions de travail soulevées par la Constitution. En vertu de l'article 26 de son Statut, la Cour constitue, pour chaque période de trois ans, une Chambre spéciale appelée à s'occuper de ces litiges.

Dans le cas où les parties le demandent, cette Chambre spéciale peut examiner les affaires contentieuses comme celles qui se rapportent aux sanctions prévues pour les conventions internationales de travail, c'est-à-dire aux affaires telles que les plaintes.

A défaut de demandes présentées par les parties, c'est la Cour siégeant *in pleno* qui devra traiter le litige. Dans ces deux cas, c'est-à-dire qu'elle siège, soit en Chambre spéciale, soit en audience plénière, la Cour statue avec l'aide de quatre assesseurs techniques à voix consultative.

Ces assesseurs siègent obligatoirement, même si les parties ne le demandent pas. Ils sont choisis, dans chaque cas spécial, sur une liste d'« Assesseurs pour litiges de travail », qui est composée de noms présentés par les divers Membres de la Société des Nations,¹ à raison de deux pour chaque Membre, et d'un nombre égal de noms présentés par le Conseil d'administration du Bureau international du Travail. Le Conseil établit son énumération en désignant, pour moitié, des représentants des ouvriers et, pour moitié, des représentants des patrons, tous ces noms étant pris sur la liste déjà existante des personnes à désigner éventuellement comme membres d'une commission d'enquête².

En dehors de cette particularité intéressante, qu'il convenait de souligner ici, nous ne croyons pas nécessaire d'exposer en détail la procédure qui se déroule devant la Cour (instruction de l'affaire, procédure écrite et orale, audiences, auditions des parties et des témoins, enquêtes par experts, arrangements amiables, désistements, etc.), puisque cette procédure est prévue par les textes

¹ Sur ce point nous constatons que les Membres de l'Organisation internationale du Travail n'appartenant pas en même temps à la Société des Nations, se trouvent dans une situation différente de celle des Etats qui possèdent les deux qualités, car en vertu de l'article 26 du Statut de la Cour, seuls les Etats, Membres aussi de la Société des Nations, peuvent être représentés sur la liste d'« Assesseurs pour litiges de travail ».

² Il est intéressant de rappeler ici l'article 7 du Règlement de la Cour, qui prescrit comment celle-ci choisit les assesseurs techniques appelés à siéger dans la catégorie d'affaires que nous examinons. Le paragraphe 1^{er} de cet article est ainsi conçu : « Le président recueille tous renseignements utiles sur le choix des assesseurs techniques à désigner dans une affaire. Pour les affaires mentionnées à l'article 26 du Statut de la Cour, il consulte notamment le Conseil d'administration. » Nous estimons que cette mesure est très heureuse dans le cas où la Cour doit se prononcer sur un différend entre Etats, soulevé en vertu de l'article 37 de la Constitution. Par contre, dans le cas où, agissant à titre de tribunal d'appel, la Cour serait saisie de l'examen d'une plainte, nous croyons que le Conseil ne devrait intervenir en rien, puisqu'il s'est déjà prononcé sur la même affaire en toute première instance. Normalement la Constitution dessaisit complètement le Conseil d'une plainte dès que celui-ci a décidé de provoquer la formation d'une commission d'enquête. La Constitution ne lui reconnaît plus aucun droit, par exemple, quant au choix de membres de la commission d'enquête, puisqu'elle confère cette fonction au Secrétaire général de la Société des Nations. Or, en vertu du règlement de la Cour, le Conseil intervient — indirectement certes — mais intervient lors d'une instance supérieure de la procédure et au sujet d'une affaire dont il a déjà connu dès l'origine.

constitutionnels et réglementaires qui président au fonctionnement de la Cour ¹.

L'article 30 de la Constitution.

Il conviendrait d'éclaircir maintenant un point qui a prêté à de graves divergences d'opinion, à savoir la portée exacte de l'article 30 de la Constitution, ainsi conçu : « Dans le cas où l'un des Membres ne prendrait pas, relativement à une recommandation ou à un projet de convention, les mesures prescrites à l'article 19, tout autre Membre aura le droit d'en référer à la Cour permanente de Justice internationale ».

En vertu de cet article, un Etat Membre peut être assigné devant la Cour permanente de Justice internationale par un autre Etat Membre, s'il manque à certains des devoirs que lui prescrit l'article 19.

La question se pose de savoir si, en parlant des mesures prescrites à l'article 19, l'article 30 vise toutes les mesures prévues par cet article 19 et, plus particulièrement, les mesures énoncées au paragraphe 7. Aux termes de ce paragraphe, en effet, le Membre qui ratifie une convention doit prendre « telles mesures qui seront nécessaires pour rendre effectives les dispositions de ladite convention ». En vertu de l'article 30, un Etat pourrait-il donc être cité directement devant la Cour permanente de Justice internationale pour répondre de la mauvaise application d'une convention ratifiée par lui?

S'agirait-il donc ici d'une autre procédure de contrôle relatif à l'application des conventions, procédure qui se trouverait être parallèle à celle des plaintes?

Nous ne le pensons pas, quoiqu'il s'agisse d'un point très douteux et très discutable de la Constitution.

L'on pourrait prétendre, d'abord, que l'article 30 ne concerne pas les mesures à prendre à l'égard d'une « convention », mais qu'il se rapporte expressément aux obligations des Etats Membres à l'égard d'une « recommandation » et d'un « projet » de convention.

Donc, dans sa lettre, cet article ne vise pas les conventions ratifiées. Dès qu'un projet de convention est ratifié, il cesse d'être, juridiquement, un projet et devient, par le fait même, une « convention ». Il semble d'ailleurs que, dans ses diverses clauses, la

¹ Voir Manley HUDSON : *La Cour permanente de Justice internationale*. Paris, 1936. Voir aussi N. POLITIS : *La justice internationale*. Paris, 1924.

Constitution elle-même discrimine clairement entre ces deux stades différents par où passe l'existence d'une convention.

D'autre part, la procédure judiciaire établie en vue de faire appliquer les conventions est minutieusement conçue, les diverses instances s'y échelonnant avec logique et continuité. Il ne paraît donc pas rationnel que l'on ait inséré, au milieu même de cette procédure, un article, d'ailleurs très vague, qui viserait lui aussi le même contrôle, mais qui, en réalité, bouleverserait entièrement le système fondamental déjà établi afin d'assurer la procédure appropriée.

En effet, si l'article 30 concernait aussi les mesures prises pour appliquer les conventions, un Etat quelconque pourrait citer tout autre Etat devant la Cour, sans qu'il fût nécessaire que le premier des deux eût ratifié la convention dont il dénonce la non application.

Or, comme condition *sine qua non* d'une plainte, la Constitution a prescrit que l'Etat plaignant devait avoir ratifié la convention visée. Mais, d'autre part, en même temps, pour le même objet, et sans plus stipuler aucune condition de ratification, cette Constitution aurait donné à tout Etat le droit de recourir immédiatement à la suprême instance constituée pour la procédure de plainte. Le paradoxe est si marqué qu'il serait parfaitement illogique d'admettre cette interprétation.

Sans nous attarder davantage ni accumuler des arguments de même ordre, nous dirons que, selon nous, cet article ne paraît aucunement concerner le contrôle relatif à l'application des conventions ¹.

L'article 37.

Une question analogue pourrait se poser au sujet de l'article 37 de la Constitution ainsi conçu : « Toutes questions ou difficultés relatives à l'interprétation de la présente Partie du présent Traité et des conventions ultérieurement conclues par les Membres, en vertu de ladite Partie, seront soumises à l'appréciation de la Cour permanente de Justice internationale ».

Cet article, libellé en des termes très compréhensifs, attribue à

¹ Dans le cas particulier, les mesures visées par l'article 30 ne sont pas, selon nous, les mesures destinées à appliquer une convention, mais celles que prévoit en particulier le paragraphe 5 de l'article 19, paragraphe qui impose à chaque Etat Membre l'obligation de soumettre à l'autorité législative nationale les recommandations et projets de conventions.

la Cour une compétence très générale et lui donne ainsi le droit de se prononcer également en matière contentieuse sur un différend relatif à l'application d'une convention internationale de travail. Comme il parle de « toutes questions ou difficultés », on est bien tenu de comprendre dans ces questions celles qui se rapportent aux difficultés d'application.

Il s'agit donc d'une compétence générale et omnivalente qui n'exclut aucune question ou difficulté. Il n'existe ici aucune restriction, comme il en existait pour l'article 30. Il faut donc en conclure qu'en vertu de l'article 37, un Etat Membre peut, par voie de requête unilatérale, citer un autre Membre devant la Cour pour toute difficulté relative à l'application d'une convention.

Mais ici encore, dans le cas où il s'agit d'une convention pas ou mal appliquée, la question se pose de savoir si l'existence de la procédure spéciale de plainte n'exclut pas, *ipso facto*, la procédure directe et générale prévue par l'article 37. Quelle décision la Cour devrait-elle prendre si l'Etat cité lui opposait une objection d'incompétence en invoquant l'existence de la procédure spéciale définie par les articles 25 et suivants de la Constitution?

A ce sujet, une note du service juridique du Bureau international du Travail expose l'opinion que la Cour ne peut être saisie avant qu'ait été suivie la procédure des articles 25 et suivants de la Constitution ¹.

Etant donné que l'article 37 ne comporte aucune restriction, cette conception nous paraît assez contestable, quoiqu'elle réponde cependant aux exigences de la logique, pour les raisons que nous avons invoquées en parlant de l'article 30.

¹ Voici le passage en question :

« En matière de travail, c'est-à-dire pour tous les différends relatifs au fonctionnement de l'Organisation internationale du Travail, la Cour possède une compétence obligatoire. Cette situation juridique résulte non seulement des articles 23 et suivants de la Constitution relatifs aux sanctions, mais de l'article 37, dont les termes compréhensifs attribuent à la Cour une compétence très générale. En particulier, il n'est pas douteux que tout différend relatif à l'application d'une convention internationale du travail permet à la Cour d'exercer sa compétence obligatoire à l'égard des Etats liés par cette convention. En ce cas, les Etats ne sont pas tenus de conclure un compromis préalable et peuvent saisir valablement la Cour par une requête unilatérale. Mais les articles 23 et suivants de la Constitution imposent aux membres de l'Organisation l'obligation de suivre *d'abord* la procédure prévue en cas de plainte et de se prêter aux opérations de la Commission d'enquête constituée dans ce cas, *avant* de recourir à la Cour permanente de Justice internationale. » (Procès-verbaux du Conseil, 51^{me} S., p. 118.) Les mots en italiques ont été soulignés par nous.

La décision de la Cour.

Après cette légère digression, revenons à la procédure de plainte.

La Cour saisie de l'examen d'une plainte est souverainement libre de prendre un nouvel arrêt, quant au fond, comme le ferait un tribunal d'appel. Autrement dit, les conclusions ou recommandations éventuelles de la Commission d'enquête peuvent être soit : a) confirmées, soit b) amendées, soit même c) annulées par la Cour.

Conformément à l'article 32, la Cour doit en outre indiquer, au besoin, dans son arrêt, les sanctions d'ordre économique qu'elle estimerait convenable de prendre à l'encontre d'un gouvernement en faute, sanctions dont l'application par les autres gouvernements lui paraîtrait justifiée.

L'arrêt de la Cour, dûment motivé, clôt définitivement l'affaire.

Contre cette décision, il n'existe plus aucun recours. L'article 31 prescrit expressément que la décision de la Cour permanente de Justice internationale concernant une plainte ne sera pas susceptible d'appel¹. Donc la Cour constitue bien la juridiction suprême en matière de plaintes.

Le pouvoir pour la Cour de prononcer des sanctions.

La Cour permanente de Justice internationale a le pouvoir d'édicter des sanctions contre l'Etat fautif. La grande particularité que présente la compétence de la Cour en matière de plaintes consiste dans le fait que, le cas échéant, elle est appelée à « indiquer les sanctions d'ordre économique qu'elle croirait convenable de prendre à l'encontre d'un gouvernement en faute » (article 32).

Cette clause signifie que la Cour a le pouvoir de prononcer des peines contre l'Etat accusé qui serait reconnu fautif, comme conclusion d'une instance judiciaire.

Mais il importe de signaler ici que ce pouvoir de condamner présente certains traits spéciaux. Le fait punissable est, certes, défini par la Constitution, mais, à vrai dire, vaguement. Il consiste, pour l'Etat mis en cause, à ne pas avoir appliqué de manière satisfaisante une convention ratifiée par lui. La Constitution se borne donc à indiquer en termes généraux la nature, mais non la gravité des sanctions, et par conséquent ne fixe pas d'échelle

¹ Nous croyons pourtant que la Cour peut toujours connaître d'une demande en revision d'un de ses arrêts relatif à une plainte, mais seulement dans le cas très limité prévu par l'article 61 de son Statut.

de peines. La Cour est ainsi appelée à appliquer ce que M. Vander-velde qualifiait de « code pénal sans articles »¹.

Elle joue ici le rôle d'un organe qui agit *motu proprio*, à la fois pour définir les peines, puis pour les infliger à l'Etat fautif. Quand elle édicte des sanctions, elle cesse d'être une juridiction de droit commun, chargée de trancher un litige selon un code existant. Déjà autorité judiciaire, elle devient également autorité pour ainsi dire législative, puisqu'elle détermine les peines qu'elle doit prononcer.

Pour conclure, l'on peut dire que, dans l'exercice de cette compétence toute spéciale en matière de plaintes, la Cour permanente de Justice internationale prend en quelque sorte l'aspect d'une Cour pénale internationale ayant les Etats pour justiciables.

Mutatis mutandis, les remarques précédentes s'appliquent aux Commissions d'enquête qui ont, elles aussi, en première instance, le droit d'édicter des sanctions.

¹ *Bulletin officiel*, vol. I, p. 68.

CHAPITRE VII

LES SANCTIONS

La nature des sanctions. L'« arme économique ».

Ce sont des « sanctions d'ordre économique » que les sanctions mises par la Constitution à la portée des commissions d'enquête et de la Cour permanente de Justice internationale. Elles constituent ce que l'on a appelé l'« arme économique ».

A la Commission de législation internationale du travail, de longues discussions se sont déroulées sur le caractère que devrait revêtir les sanctions, en cas d'infraction avérée et flagrante à une convention ratifiée.

La Commission a tenu, d'ailleurs, à bien préciser que ces sanctions d'ordre économique s'opposent essentiellement à toute sanction d'ordre militaire¹. M. Arthur Fontaine avait proposé, après les mots « sanctions d'ordre économique », d'adjoindre les mots « ou autres » afin d'élargir la portée de cette expression².

A quoi Sir Malcolm Delevingne répondit que les termes « sanctions d'ordre économique » offrent par eux-mêmes un sens très large et « comprennent toutes les mesures intéressant la vie économique d'un pays, toutes celles qui sont visées par l'article 3 dans le troisième des quatorze points du président Wilson »³. Les termes de la Constitution sont, en effet, très généraux et très compréhensifs quant à l'étendue des sanctions.

Nous risquerions de nous éloigner de notre sujet si nous voulions analyser ici en détail la forme que ces sanctions d'ordre écono-

¹ *La Paix de Versailles*, p. 451.

² Invité à expliquer le sens qu'il donnait aux mots « ou autres », M. Fontaine dit notamment ceci : « On pourra mettre, par exemple, dans une convention, que la partie qui sera reconnue en faute s'engage à verser 1 million de francs à la Société des Nations. » (Voir *La Paix de Versailles*, p. 450.)

Si le texte d'une convention comporte une clause de ce genre, il ne s'élèvera bien entendu aucune difficulté juridique au cas où il serait question de punir un Etat accusé de ne pas appliquer cette convention. Pourtant, *de lege lata*, nous devons exclure le droit pour les commissions d'enquête ou la Cour permanente de Justice internationale d'infliger comme sanctions des amendes à l'Etat fautif. Le terme « sanctions d'ordre économique appliquées par les Etats tiers » ne saurait, selon nous, englober des amendes payables en espèces par l'Etat fautif.

³ *Bulletin officiel*, p. 127.

mique peuvent revêtir. Nous renvoyons aux études faites par les divers organes de la Société des Nations, tels que la Commission internationale du blocus de 1921 ou autres, et aussi à la pratique suivie récemment pour appliquer ce genre de sanctions dans l'affaire italo-éthiopienne.

Le seul point que nous croyons devoir souligner est le suivant. Les Commissions d'enquête et la Cour permanente de Justice internationale peuvent s'inspirer, bien entendu, des travaux préparatoires de la Société des Nations au sujet des sanctions économiques, voire même des précédents qui peuvent exister. Mais elles demeurent néanmoins complètement libres d'édicter, à leur discrétion, les sanctions qu'elles jugent nécessaires, sans être tenues de suivre à ce sujet aucune règle préexistante.

La conclusion qui s'impose, c'est qu'il n'existe ni échelle, ni limite quelconque dans le caractère de gravité que peuvent revêtir les sanctions. Les Commissions et la Cour sont complètement libres d'édicter des sanctions plus ou moins graves selon chaque cas individuel donné. Elles peuvent commencer par les mesures les plus légères pour aller jusqu'à un boycottage complet, jusqu'à l'isolement économique absolu de l'Etat fautif.

Les Etats à qui incombe l'application des sanctions.

En vertu des articles 28 et 32, lorsqu'elles établissent les sanctions, les Commissions d'enquête et la Cour permanente de Justice internationale doivent dresser une sorte de plan destiné à spécifier comment les divers Membres auraient à intervenir en vue d'appliquer les sanctions.

Aucune disposition de la Constitution n'exige, en effet, la participation obligatoire de tous les Membres à l'exercice des sanctions. Les Commissions et la Cour peuvent donc prononcer des pénalités qui ne seront pas appliquées par tous les Etats Membres de l'Organisation, mais seulement par une partie d'entre eux.

Les organes judiciaires susdits sont entièrement libres de dispenser totalement ou partiellement certains Etats d'intervenir dans cette mise à effet des sanctions. Ils peuvent, d'autre part, inviter un ou plusieurs Etats donnés à appliquer seuls un certain genre des sanctions.

Il se peut qu'ils invitent à appliquer les sanctions uniquement les Etats qui se trouvent réellement en mesure de mettre celles-ci en œuvre, de manière à assurer une répression efficace à l'encontre de l'Etat fautif. La Commission et la Cour doivent également

prendre en considération la situation économique des divers pays ainsi que l'état des relations internationales, car il faut éviter que l'application des sanctions finisse par nuire aux intérêts du pays qui les appliquerait.

Bref, ce seront la Commission et la Cour qui, agissant dans la plénitude de leurs pouvoirs, devront désigner les Etats appelés à appliquer les sanctions.

L'entrée en vigueur des sanctions.

Dans la décision prise par la Commission ou la Cour, la partie qui a trait aux sanctions devient applicable quand l'Etat en faute ne se conforme pas aux recommandations énoncées, elles aussi, par cette décision.

Dès qu'un gouvernement refuse de se conformer à ces mesures, il doit savoir qu'il se trouvera confronté par l'application des sanctions économiques, dont l'éventualité se trouve prévue dans la décision de la Commission ou de la Cour.

Les sanctions deviennent ainsi automatiquement applicables à partir du moment où expire le délai imparti à l'Etat fautif pour se mettre en règle avec ses engagements.

L'article 29 de la Constitution, paragraphe 1, dispose que le rapport de la Commission d'enquête doit être publié. De son côté, le règlement de la Cour, article 75, paragraphe 2, prévoit que la décision de cette dernière doit être communiquée aux Etats. Ainsi averti du rapport ou de la décision et sans attendre d'autre avis, chaque Etat peut appliquer les sanctions prévues et ce, à partir de la date fixée dans les pièces dont il s'agit.

L'on pourrait cependant se poser ici une question, car l'Etat fautif peut exercer son droit d'appel contre le rapport d'une commission d'enquête. Dans quelle mesure cet appel peut-il avoir pour conséquence juridique de suspendre l'exécution du rapport?

La Constitution ne dit rien à ce sujet. Faudrait-il donc admettre le principe généralement admis en procédure au sujet du droit d'appel, à savoir que l'exercice de ce droit tient en l'état la décision attaquée et suspend son exécution? Mais alors, comment les Etats tiers prendront-ils connaissance du fait qu'un appel a été interjeté en bonne et due forme, puisqu'aucune communication officielle à ce sujet n'est prévue. Nous constatons donc ici une autre lacune, assez grave également, dans la procédure de sanctions.

Au sujet de l'entrée en vigueur et de la validité de ces dernières,

si nous nous en tenions à la lettre du texte de la Constitution, nous pourrions donc formuler une règle qui serait assez stricte et pourrait être définie dans les termes suivants: Le prononcé des sanctions demeure valable aussi longtemps que le rapport de la Commission d'enquête ou la décision de la Cour ne sont pas réformés. En conséquence, les Etats Membres peuvent appliquer les pénalités édictées contre l'Etat en faute.

Le caractère facultatif des sanctions.

Mais, contre un Etat qui enfreindrait une convention, la Constitution prévoit un système de sanctions qui n'est pas obligatoire, les Membres n'étant pas tenus d'appliquer ces pénalités.

L'application des sanctions dépend uniquement de la bonne volonté des Etats Membres, car la Constitution déclare invariablement que tout Membre « *pourra* » appliquer les sanctions.

La Commission de législation internationale du travail avait bien été saisie d'un amendement présenté par M. Arthur Fontaine et qui tendait à rendre obligatoire l'application des sanctions. M. Fontaine disait notamment ceci : « Si la Cour se borne à indiquer que les Etats pourront, s'ils le veulent bien, appliquer la sanction, personne ne l'appliquera »¹.

Mais cet amendement se heurta aux susceptibilités inhérentes au principe de la « souveraineté nationale ». Il rencontra surtout l'opposition des représentants des Etats-Unis, qui craignaient que son adoption mît les Etats-Unis dans l'impossibilité d'adhérer à l'Organisation internationale du Travail².

C'est leur opposition qui amena M. Arthur Fontaine à retirer son amendement, quoiqu'il fût appuyé par plusieurs autres délégués.

Tout le système de sanctions en vigueur est ainsi demeuré complètement facultatif, et ne repose que sur une simple obligation morale.

Or, quand elle se déroule dans son ensemble, la procédure de plainte aboutit finalement au prononcé de sanctions. Mais elle ne va pas plus loin. En dehors du prononcé de sanctions, l'Organisation internationale du Travail ne possède, en effet, aucun pouvoir

¹ *La Paix de Versailles*, pp. 452, 529.

² C'est ainsi que le régime actuel de sanctions ayant un caractère purement facultatif, il ne soulève pas de questions ayant trait à la doctrine de Monroe. Nous ne voyons pas d'ailleurs de cas d'incompatibilité possible de cette doctrine avec l'ensemble des règles concernant le contrôle.

coercitif sur un Etat délinquant. Le mécanisme tout entier des sanctions ne peut être mis en mouvement par les Etats que de leur plein gré, et c'est en définitive de leur seule bonne volonté que dépend son application.

La décision édictant les sanctions équivaut à une simple invitation, et laisse intacte la liberté pour les Membres de l'Organisation internationale du Travail d'agir ou non. Chacun d'eux conserve juridiquement la faculté de ne pas se conformer aux indications de la Cour et de se refuser à participer aux sanctions. Une fois que la Commission ou la Cour a envoyé cette invitation, les Membres sont amenés, en effet, à peser diverses considérations : devoirs humanitaires leur incombant, obligations morales vis-à-vis de l'Organisation, intérêts économiques, conséquences politiques d'une intervention, tendance de l'opinion publique dans leur pays, etc., etc., puis à décider à leurs propres risques et périls quelle politique il leur convient de suivre dans chacun des cas particuliers où il devient nécessaire d'appliquer des sanctions.

Le professeur Mahaim a écrit néanmoins que : « quand un Membre n'exécute pas les recommandations de la Commission d'enquête (quand elles sont confirmées par la Cour) ou les sanctions de la Cour, il se rend lui-même passible de sanctions »¹.

Le professeur Scelle a écrit aussi : « Les sanctions d'ordre économique peuvent jouer, non seulement contre l'Etat mis en cause par la plainte, mais contre ceux qui n'exécuteraient pas les mesures recommandées par la Commission d'enquête ou par la Cour »².

Il nous semble difficile de partager ces opinions à l'appui desquelles nous n'avons pu trouver d'arguments assez solides dans la Constitution.

Il semble d'abord que les auteurs mentionnés ci-dessus basent exclusivement leur opinion sur l'article 33 qui est, en effet, conçu en termes très larges. Selon cet article :

« Si un Membre *quelconque* ne se conforme pas dans le délai prescrit *aux recommandations* éventuellement contenues soit dans le rapport de la Commission d'enquête, soit dans la décision de la Cour permanente de Justice internationale, tout autre Membre pourra appliquer audit Membre les sanctions d'ordre économique

¹ MAHAÏM, *op. cit.*, p. 88. A la page 24, l'auteur écrit également ceci : « Les sanctions d'ordre économique jouent non seulement contre le Membre mis en cause par la plainte, mais contre les Membres qui n'exécuteraient pas les mesures recommandées par la Commission d'enquête ou la Cour (art. 33). »

² SCELLE, *op. cit.*, p. 192.

que le rapport de la Commission ou la décision de la Cour auront déclarées applicables en l'espèce ».

Mais nous estimons, en premier lieu, qu'il importe de bien distinguer entre les deux termes « recommandations » et « sanctions ». L'invitation d'appliquer des sanctions, adressée aux Etats — invitation consignée soit dans le rapport de la Commission, soit dans la décision de la Cour —, ne peut être considérée comme impliquée dans le terme « recommandation ». Donc, selon nous, les « recommandations » de la Commission ou de la Cour ne peuvent viser d'autre Etat que le seul Etat en cause.

Cette conclusion ressort clairement de l'ensemble de la procédure de plainte et plus particulièrement des articles pertinents en l'espèce, à savoir les articles 28 et 32, qui règlent les attributions de la Commission et de la Cour en matière de plaintes.

Aux termes de ces articles, en effet, tant la Commission d'enquête que la Cour n'ont d'autre pouvoir que de prescrire d'abord des recommandations visant les mesures à prendre par l'Etat délinquant puis des sanctions à l'encontre de cet Etat, au cas où il ne se mettrait pas définitivement en règle.

D'autre part, il résulte clairement de l'article 34 que l'Etat délinquant, est le seul destinataire des recommandations, puisque c'est lui qui est tenu de prouver dans quelle mesure il s'est conformé à celles-ci.

Nous avons dit, en outre, que dans le système prévu par le texte de la Constitution, la mise en œuvre des sanctions est complètement facultative¹.

La Constitution n'a voulu imposer aux Etats Membres aucune obligation à cet égard. Il serait donc légèrement risqué de prétendre que l'article 33 comporte, à l'égard de ces Etats une sorte

¹ En faveur de cette opinion militent aussi les débats qui eurent lieu sur ce point à la Commission de législation internationale du travail. La question préoccupa, en effet, la Commission à propos de l'amendement présenté par M. Fontaine, amendement qui tendait à rendre obligatoire d'appliquer les sanctions. M. Butler posa alors la question suivante : « Que peut-il se produire si certains Etats s'abstiennent ou refusent de remplir l'obligation dont il s'agit ? » Cette objection mit en évidence toute la difficulté et la complexité des sanctions, et, entre autres motifs, engagea la Commission à rendre entièrement facultative l'application des sanctions et à la laisser complètement à la libre volonté des Membres de l'Organisation. (*Bulletin officiel*, vol. I, p. 128.) Pendant la discussion de l'article 32, le délégué de la Grande-Bretagne, M. Barnes, fit aussi ressortir expressément le fait suivant : « ... l'article laisse aux Etats signataires le soin de décider, chacun en ce qui le concerne, s'ils appliqueront ou non les sanctions que la Commission d'enquête ou le tribunal auront cru devoir recommander. » (*Bulletin officiel*, p. 71.)

de contrainte indirecte dont l'objet serait de les amener à appliquer les sanctions.

L'on ne pourrait d'ailleurs pas concevoir la possibilité d'appliquer des sanctions contre un Etat quelconque, sans qu'au préalable un organe compétent eût désigné cet Etat comme réellement en faute. Or, pareille procédure n'existe pas dans la Constitution.

Les dispositions de la Constitution étant en principe d'interprétation stricte¹, nous ne croyons pas que l'on puisse recourir à des interprétations extensives pour accorder à la Commission ou à la Cour le pouvoir, à l'égard d'Etats tiers, d'indiquer des mesures dont l'inapplication rendraient, éventuellement, ces Etats passibles, à leur tour, de sanctions. C'est uniquement à l'égard de l'Etat fautif que ces organes sont compétents pour édicter des sanctions. Aux termes de la Constitution, ils n'ont aucun droit de prévoir des sanctions au deuxième degré applicables contre les Etats qui ne mettraient pas en vigueur les sanctions primitives dirigées contre l'Etat fautif.

Nous ne pouvons nous satisfaire d'expressions telles que « si un Etat quelconque » et « recommandations » figurant à l'article 33, pour créer arbitrairement et, en l'imaginant de toutes pièces, un mécanisme qui ferait complètement disparaître le caractère facultatif des sanctions.

Pour conclure, nous répéterons donc que le principe qui régit tout l'appareil des sanctions économiques consiste juridiquement dans une complète liberté accordée aux Etats en matière d'application et qu'aucune mesure répressive directe ni indirecte ne saurait exister à l'encontre d'un Membre qui manquerait à participer aux sanctions économiques. Seul subsiste pour ces Etats le devoir de collaborer à l'effort collectif qui tend à faire respecter le droit international lésé.

La cessation des sanctions.

En vertu de l'article 34, une fois prononcées contre un gouvernement en faute, les sanctions ne peuvent être abrogées que par une nouvelle décision, soit d'une Commission d'enquête, soit éventuellement de la Cour permanente de Justice internationale.

Pour que les sanctions soient levées, le gouvernement fautif

¹ Pour les partisans de la théorie de la « souveraineté », l'un des principes de droit international veut même que, dans le doute, les textes doivent toujours être interprétés dans le sens le plus respectueux de la « souveraineté » des Etats.

doit prouver péremptoirement qu'il a pris les mesures nécessaires pour se conformer aux recommandations formulées à son égard.

Pour ce faire, il est en droit de s'adresser, à tout moment, au Conseil d'administration du Bureau international du Travail et de lui demander « de bien vouloir faire constituer par le Secrétaire général de la Société des Nations une Commission d'enquête chargée de vérifier ses dires ».

Comme suite à cette demande, le Conseil est tenu de mettre en mouvement la procédure prévue aux articles 26 et suivants de la Constitution. Il se trouve ainsi que la procédure concernant les Commissions d'enquête et la Cour permanente de Justice internationale peut avoir à se dérouler tout entière une seconde fois.

Cette procédure aura alors pour but de prouver dans quelle mesure l'Etat délinquant se conforme maintenant à ses obligations. Nous y retrouverons l'Etat plaignant et l'Etat mis en cause.

L'article 34 dispose enfin que «... si le rapport de la Commission d'enquête ou la décision de la Cour permanente de Justice internationale sont favorables au gouvernement en faute, les autres gouvernements devront aussitôt rapporter les mesures d'ordre économique qu'ils auront prises à l'encontre dudit Etat ».

Cette procédure de l'article 34 vise donc la levée juridique des sanctions et les moyens d'abroger la décision qui avait condamné l'Etat auparavant fautif.

Par ailleurs, les Etats qui appliquent les sanctions demeurent de leur côté toujours libres de mettre fin, quand bon leur semble, aux sanctions qu'ils appliquent, et ce, même avant toute décision en sens contraire. Leur droit résulte du caractère facultatif des sanctions, dont il constitue un corollaire évident.

CHAPITRE VIII

APPRÉCIATIONS SUR LE SYSTÈME
DES PLAINTES ET DES SANCTIONS

Les Etats évitent de recourir à la procédure de plainte.

La procédure de plainte et de sanctions est juridiquement prête à fonctionner, malgré certaines lacunes et difficultés que nous avons soulignées et qui représentent quelquefois un caractère assez grave.

Rappelons ici les paroles qu'Albert Thomas écrivait en 1926 dans son rapport annuel au sujet précisément de cette procédure : « ... Si l'on nous permet cette comparaison familière, la machine était admirablement montée, neuve et luisante, mais qui pouvait garantir que le courant viendrait et qu'elle serait mise en mouvement? »¹.

Jusqu'ici, en effet, il ne s'est produit aucun cas de plainte formulée par un Etat. Il est d'ailleurs très douteux que, même à l'avenir, les Etats fassent largement usage de cette procédure, dont les conséquences peuvent se montrer plus ou moins graves.

Même dans le cas où un Etat envisagerait une action contre un autre Etat fautif, afin de l'amener à respecter ses obligations, il pourrait toujours recourir à d'autres moyens moins graves et qui n'engageraient pas officiellement sa propre responsabilité dans le domaine international. Comme nous l'avons vu, l'exercice du contrôle mutuel, en vertu de l'article 22 de la Constitution, peut, pour commencer, rendre de grands services à cet égard.

Un Etat peut aussi mettre en mouvement la procédure de plainte, mais en procédant de manière indirecte, c'est-à-dire sans engager lui-même cette procédure. Il peut, à cette fin, faire en sorte qu'une organisation professionnelle ou un délégué à la Conférence déposent une réclamation ou une plainte. En cas d'une infraction flagrante, il peut même provoquer une intervention d'office décidée par le Conseil.

¹ Conférence, 1925, p. 990.

Nous allons d'ailleurs rencontrer dans les lignes suivantes d'autres raisons pour lesquelles il ne semble pas probable que les Etats Membres doivent recourir à la procédure de la plainte.

Les motifs du dépôt d'une plainte.

Quand un Etat entame la procédure de plainte, l'on peut se le représenter comme poussé à engager une action de ce genre pour trois sortes de mobiles : a) dommages portés à ses intérêts; b) motifs humanitaires; c) autres raisons d'ordre politique.

L'on ne saurait exclure *a priori* l'éventualité où, en ouvrant la procédure de plainte, un Etat serait mû par des visées purement politiques ayant pour objet de mettre en mauvaise posture l'Etat incriminé par lui. La procédure de plainte peut très bien servir de moyen destiné à couvrir une action à but purement politique.

L'on pourrait aussi admettre la possibilité qu'un Etat poussé par des raisons humanitaires se décidât à entamer la procédure de plainte contre tout Etat qui n'appliquerait pas les conventions ratifiées. (L'on peut se représenter, par exemple, qu'un Etat prolétarien, favorable aux revendications sociales, agisse de la sorte.) Mais il est néanmoins très douteux qu'un Etat dépose une plainte pour une raison d'ordre exclusivement humanitaire alors que le Conseil et les intéressés possèdent déjà les moyens de recourir directement aux mêmes procédures.

Enfin, il est plus naturel qu'un Etat dépose une plainte quand il s'agit d'une infraction flagrante et constante à une convention ratifiée, et lors que cette infraction entraîne des effets économiques considérables pour lui.

La cause la plus compréhensible de dépôt d'une plainte ne saurait, en effet, se trouver que dans la menace sérieuse, voire vitale, d'une concurrence déloyale qui nuirait gravement aux intérêts du pays demandeur.

Mais, dans ce cas même, il est très douteux que l'Etat lésé use de la procédure de plainte, étant donné qu'il dispose d'autres moyens pour se défendre contre cette concurrence déloyale.

Il convient, en effet, de considérer que le fonctionnement du contrôle prévu par la Constitution suppose un régime de liberté dans les relations économiques du monde. Avec un pareil régime, il n'existe qu'un seul moyen de soustraire les conditions du travail aux rivalités économiques inévitables entre les différents Etats. Ce moyen consiste à appliquer exactement, rigoureusement, les conventions ratifiées.

Mais auourd'hui, le régime qui prédomine dans le monde, est celui de l'autarchie économique jointe à l'économie dirigée et fermée. Grâce à ce régime, dans les limites de leurs pouvoirs nationaux, les Etats disposent souvent de mesures (barrières douanières, contingentements, etc.) leur permettant de se défendre contre la concurrence déloyale, sans qu'il leur soit nécessaire d'employer des moyens ressortissant au domaine international et de nature à provoquer des complications. La procédure des sanctions n'acquerra donc sa pleine valeur que le jour où se rétablira partout le régime normal de liberté économique.

La plainte déposée par un Etat est un acte inamical.

Le dépôt d'une plainte par un Etat est loin d'équivaloir à un simple acte de procédure dénué d'importance grave. Dans la phase présente des relations internationales, il peut s'interpréter au contraire comme un manque de confiance de la part d'un Etat envers un autre Etat. Il risque ainsi de créer une certaine tension dans leurs relations diplomatiques.

En réalité, il met aux prises les deux intéressés et la procédure qui en résulte revêt nettement le caractère d'un litige entre eux.

Quand elle est engagée par voie de requête unilatérale, loin de représenter une tentative de conciliation, elle constitue presque un acte d'inimitié. Les Etats, parties à la procédure de plainte, ne disputent plus alors d'un différend, après s'être accordés d'avance pour en demander la solution à une juridiction internationale. Il s'agit, en réalité, de tout autre chose. Nous sommes en présence d'une sorte de procès, pour ainsi dire pénal, intenté par le plaignant qui se méfie de la conduite de l'Etat incriminé et prend l'initiative, devant la juridiction compétente, de dénoncer officiellement l'attitude de celui qu'il considère en quelque sorte comme un adversaire, ou tout au moins, comme un concurrent peu scrupuleux. Avec cette procédure, il est inévitable que l'Etat plaignant joue le rôle d'accusateur contre l'Etat qu'il met en cause et dont il demande le jugement.

Mais ne mentionnons même plus la situation soit, des Etats parties au procès, soit des autres Etats ratificateurs de la même convention, et considérons que les intérêts débattus touchent directement la classe ouvrière : nous pourrons alors apprécier dans toute leur étendue les conséquences qu'une pareille procédure risque d'entraîner.

Elle est extrêmement grave puisqu'elle peut provoquer des

difficultés multiples à l'intérieur du pays et qu'elle est en outre capable d'entraîner des répercussions dans le plan international¹.

Nous venons ainsi d'indiquer une série de raisons qui expliquent pourquoi les Etats ne font pas usage de cette procédure, bien qu'elle ait été acceptée volontairement par tous les Membres de l'Organisation.

Les objections soulevées par le système de sanctions.

Si nous passons maintenant à un autre domaine, celui des sanctions, les difficultés deviennent encore plus graves. Certes, les lignes générales du système de sanctions prévu par la Constitution sont ingénieuses. Mais par suite des lacunes juridiques qu'il comporte, l'on serait, semble-t-il fondé, à douter qu'il puisse, en réalité, se montrer applicable.

Même abstraction faite de ces inconvénients juridiques, nous croyons en outre qu'il ne faut pas se former d'illusions quant à l'efficacité des sanctions économiques prévues par la Constitution. La promesse qu'elles semblent renfermer est beaucoup plus apparente que réelle. Quand, en effet, nous laissons pour un moment de côté l'aspect théorique des questions soulevées par elles et que nous voulons passer à l'examen de leur application pratique, nous nous heurtons à un ensemble de difficultés presque insurmontables. Certes la question, prise en général, des sanctions, constitue déjà l'une des plus délicates que puisse poser le droit des gens et n'a pas encore reçu de solutions satisfaisantes. Le droit international d'aujourd'hui ne s'est pas encore affirmé capable d'obtenir l'exécution des engagements internationaux en y employant des moyens répressifs et coercitifs.

Mais, indépendamment de ces considérations d'ordre général, si nous examinons exclusivement le système que prévoit maintenant la Constitution, nous sommes amenés à formuler de nombreuses critiques.

¹ Il ne faut d'ailleurs pas croire que toute plainte déposée par un Etat soit de nature à produire automatiquement des difficultés inévitables. Selon les cas d'espèce, les répercussions peuvent en effet se montrer plus ou moins graves.

La procédure de plainte peut ainsi changer complètement d'aspect selon qu'interviennent, dans une mesure variable, les divers facteurs suivants : importance respective de l'Etat plaignant et de l'Etat en cause, nombre de pays qui s'intéressent à la question, importance plus ou moins considérable de la convention dont l'application est discutée, répercussion causée par la plainte dans les milieux professionnels, gravité et étendue de l'infraction commise, mobiles ayant dicté la plainte, état des relations internationales au moment considéré, etc., etc.

Les défauts organiques du système de sanctions.

Quand l'on parcourt les articles de la Constitution consacrés aux sanctions, la première impression recueillie, c'est que tout ce mécanisme est organisé de manière très vague. Les termes des divers articles sont très généraux et indéfinis.

L'application des sanctions soulève pourtant des difficultés de tout ordre : internationales, techniques, administratives, politiques, etc. Or, aucun de ces obstacles n'est prévu dans ces règles formulées à l'avance. Un système d'une gravité extraordinaire se fonde ainsi sur quelques dispositions très générales et imprécises.

Un autre inconvénient majeur réside dans le caractère facultatif des sanctions, particularité qui entraîne pour celles-ci une application partielle et sporadique, alors qu'elle devrait être universelle. Ce défaut extrêmement grave rend les sanctions complètement inopérantes.

Pour réussir, les sanctions doivent être une œuvre collective et qui ne doit pas être abandonnée aux bonnes volontés inégales des divers Etats individuellement considérés. Quand il n'existe pas de certitude que tous les pays appliqueront les sanctions, il est douteux que les Etats prennent isolément l'initiative de les mettre à effet, chacun en ce qui le regarde. Ainsi, le manque de dispositions astreignant les Etats à appliquer obligatoirement les sanctions signifie un manque d'automatisme qui enlève leur efficacité aux mesures de coercition.

En outre, cette « arme économique » est, en elle-même, une arme à deux tranchants. Au lieu de nuire exclusivement au régime économique du pays fautif, elle peut, dans la pratique, produire au contraire des conséquences fâcheuses pour l'Etat qui l'emploie.

Il est donc improbable que les divers Etats montrent à l'avenir beaucoup de zèle pour accepter les sacrifices que les sanctions peuvent exiger d'eux. L'unique mobile de ce zèle serait en effet de promouvoir le règne de la justice sociale dans un autre pays que le leur.

Mais, mise à part la perspective de conséquences économiques éventuellement nuisibles pour les Etats appelés à appliquer les sanctions, certaines raisons de nature différente (politiques, psychologiques, etc.) détourneraient déjà ceux-ci de se décider facilement à appliquer les pénalités prévues.

D'ailleurs, comme nous l'avons vu, les divers pays seraient d'avance peu disposés à le faire, car ils douteraient que les sanc-

tions pussent être efficaces et générales. Ce manque de confiance suffirait pour dissuader les Etats, même les plus zélés, de risquer une tentative d'application.

En présence de tels défauts organiques dans le système de sanctions, l'on peut vraiment se demander à quel degré cet appareil coercitif serait réellement utilisable en pratique.

La Cour se trouverait sans doute devant une sérieuse difficulté quand il lui faudrait concevoir et édicter des sanctions de nature telle qu'elles pussent se montrer vraiment efficaces. Dans le réseau complexe des relations économiques contemporaines, il est difficile, voire même impossible, de prédire exactement la portée et l'étendue des conséquences que peuvent entraîner les sanctions économiques. Or, il faudrait pouvoir établir cette prévision, non seulement pour l'Etat qui devra les subir, mais aussi pour chacun des pays appelés à les appliquer ¹.

L'application des sanctions est pleine de dangers.

De multiples raisons d'ordre politique rendent aussi difficile l'emploi de cette arme économique. Vu la situation qui existe actuellement dans le domaine international, il serait extrêmement risqué de prétendre qu'il serait possible même d'envisager la mise en marche du mécanisme en vue de réprimer une infraction.

Si une Commission d'enquête ou si la Cour prenait une décision comportant des sanctions économiques, il paraît peu vraisemblable de pouvoir penser que cette décision serait exécutée d'un mouvement unanime dans le domaine international, à cause de la

¹ Quand, au sujet des conventions, l'on parle de sanctions, il ne faut, bien entendu, pas toujours penser à des mesures graves, voire extrêmes comme celles que peut employer la Société des Nations contre les Etats qui mettent la paix en danger. Dans notre domaine, il ne faudrait pas estimer impossible de concevoir diverses sortes de sanctions spécifiques pouvant s'adapter aux infractions commises contre chaque convention individuellement considérée. De telles sanctions spécifiques et plus ou moins légères pourraient être suffisantes, soit pour donner satisfaction au gouvernement plaignant, soit pour ramener l'Etat fautif au respect du droit sans affecter dans chaque circonstance tous les Etats Membres. Prenons, par exemple, le cas d'une convention offrant un caractère de réciprocité. Nous avons déjà dit que l'existence de la procédure de contrôle rend illicite pour les Etats Membres le recours aux mesures de rétorsion. Quand un Etat enfreint une convention de cette catégorie, les autres Etats ratificateurs n'ont, juridiquement, d'autre moyen pour répondre à cette infraction que la procédure de plainte et de sanction. En pareil cas, la Cour pourrait prendre comme sanction, contre l'Etat fautif, celle qui consisterait à accorder aux autres Etats ratificateurs le droit de suspendre la réciprocité à l'égard de l'Etat délinquant. L'on pourrait ainsi se représenter divers autres exemples de sanctions spécifiques applicables à chaque convention.

tension diplomatique qui règne, à l'heure présente, dans la politique universelle. On pourrait même prétendre qu'une tentative visant à mettre en vigueur des sanctions contre un Etat délinquant risquerait aujourd'hui de provoquer des répercussions internationales, dont la gravité dépendrait des circonstances propres au cas et de l'importance plus ou moins grande des pays intéressés ¹.

Nous ne nous attarderons pas à énumérer d'autres critiques de ce genre, car elles ont été, ces derniers temps, formulées de tous côtés au sujet du système général de sanctions prévu par le Pacte. Ce système n'a pu résister, en effet, à la dure épreuve que lui a fait subir la guerre italo-éthiopienne.

Il n'est pas nécessaire pour nous d'examiner ici si la responsabilité de l'échec des sanctions inscrites dans le Pacte, incombe à l'insuffisance du système lui-même, ou bien aux ouvriers qui ont été appelés à l'appliquer. Il nous suffira de constater ici que dans le domaine international, le mécanisme des sanctions économiques a échoué dès la première tentative entreprise pour le mettre en mouvement. A cette occasion, de multiples fissures se sont révélées et les insuffisances ainsi constatées ont déjà mis en question la valeur tout entière de la sécurité collective prévue dans le Pacte, de sorte que l'on discute, en ce moment même, l'opportunité de réformer ce dernier.

En outre, si l'application effective des sanctions se réalisait, elle comporterait certains dangers. Dès le moment où l'on voudrait matériellement appliquer les sanctions économiques contre un Etat délinquant, l'on pourrait commencer à redouter que cette

¹ Il est peu probable que l'on puisse employer des mesures extrêmes contre un Etat délinquant qui serait de mauvaise foi et se montrerait décidé à ignorer ou à affronter les sanctions. Des obstacles juridiques aussi bien que des raisons politiques, empêcheraient de recourir, en pareil cas, à des solutions radicales.

Un Etat récalcitrant dispose également de deux autres moyens pour se dérober à des mesures coercitives. Il peut, soit dénoncer la convention qu'il refuse d'appliquer, — au cas où celle-ci est dénonçable —, soit même se retirer de l'Organisation. Toutefois l'article 1, paragraphe 3 du Pacte régit, comme nous l'avons vu, le retrait des Membres de l'Organisation, et nous avons constaté que si l'Etat intéressé peut se retirer, c'est seulement à l'expiration d'un préavis de deux ans et « à la condition d'avoir rempli à ce moment toutes ses obligations internationales ». En conséquence, un Etat délinquant ne pourrait juridiquement quitter l'Organisation quand il serait atteint par un prononcé de sanctions, voire même simplement quand il se trouverait en cause dans une instance de plainte. C'est seulement après avoir d'abord rempli ses obligations internationales qu'il pourrait, en effet, se libérer de ses liens envers l'Organisation.

mesure risquât de menacer gravement l'existence même de l'Organisation internationale du Travail. L'on serait, en effet, probablement amené à constater que les défections se multiplieraient dès lors parmi les Membres de celle-ci.

Dans les circonstances présentes, les mesures de pression économique ne peuvent donc jouer et, quoiqu'elles aient été acceptées volontairement par les Etats Membres au moment où ils ont adhéré à la Constitution, elles reposent néanmoins sur une conception des rapports internationaux, différente de celle qui règne aujourd'hui ¹.

D'ailleurs, avec le mécanisme actuel de réglementation internationale du travail, avec le procédé de ratification qui fait dépendre cette dernière uniquement de la bonne volonté de chaque Etat, il y a lieu de déconseiller toute tentative visant à appliquer rigoureusement la procédure de sanctions, car il est bien probable qu'elle produirait deux effets nuisibles. Elle risquerait, d'abord, de contrecarrer le progrès des ratifications ² et même elle affaiblirait peut-être la force morale de l'Organisation internationale du Travail.

La publicité, sanction finale.

Le système de sanctions économiques inscrit dans le texte constitutionnel présente donc de multiples défauts organiques ou autres, défauts qui le rendent insuffisant, peut être même inapplicable. L'on pourrait conclure de ces constatations défavorables qu'en réalité, si ce mécanisme venait jamais à fonctionner, il n'aboutirait en fin de compte, comme résultat, qu'à une simple sanction d'ordre moral représentée par la publicité donnée au

¹ Les considérations ci-dessus seront, bien entendu, valables aussi longtemps que la situation des relations internationales et du droit des gens demeurera inchangée. On ne saurait, par conséquent, exclure *a priori* qu'il devienne possible dans l'avenir d'appliquer les sanctions sous une forme ou une autre en vue de réprimer les contraventions commises par un Etat réclacitrant. C'est, en effet, ne l'oublions pas, l'évolution des rapports internationaux qui décidera toujours si les textes pertinents doivent être appliqués quand l'on éprouvera le besoin de demander qu'ils le soient.

² A la 75^{me} session (avril 1936) du Conseil d'administration, M. Jouhaux, disait notamment à ce sujet :

« Les sanctions sont prévues par la Constitution de l'Organisation, mais n'ont jamais été appliquées, puisque, dans l'état actuel des choses, on redoute que leur application n'ait pour résultat d'empêcher les gouvernements de ratifier les conventions. Aussi conviendra-t-il de discuter la procédure des sanctions et, si cela est nécessaire, de la modifier sur tel ou tel point, afin de permettre l'adoption d'une procédure plus souple. » (Procès-verbaux, 75^{me} S. p. 55.)

manquement constaté. L'Etat fautif resterait, tout au moins, flétri devant l'opinion publique internationale par un acte de caractère officiel et qui revêtirait même la forme d'une décision judiciaire.

Donc, en définitive, les articles qui prescrivent les sanctions économiques comportent une pénalité principale et essentielle, consistant dans un appel à l'opinion publique et dans l'effet que peut procurer l'appui de cette opinion.

L'on a d'ailleurs, quelquefois, prétendu que tout ce système de sanctions économiques n'avait pas été prévu pour être, au besoin, réellement appliqué. L'on a avancé qu'il s'était agi de rédiger des clauses en principe comminatoires et de créer ainsi une sorte d'épouvantail. Selon cette conception, il suffisait que des organes appropriés fussent revêtus d'une autorité internationale et pussent édicter des pénalités. A elle seule, la possibilité que cet événement se réalisât permettrait d'obtenir le résultat qu'eût donné l'application effective des pénalités prévues. La menace pure et simple de sanctions aurait eu pour conséquence de mettre l'Etat récalcitrant en présence de « la force organisée de l'humanité », suivant l'expression du président Wilson et aurait suffi pour assurer le respect des engagements assumés par chacun.

Quoi qu'il en soit, il semble bien que les auteurs de la Constitution, ceux qui ont élaboré ce mécanisme de sanctions, ne croyaient pas complètement eux-mêmes à la possibilité de l'appliquer. La confiance dans la possibilité d'exercer des sanctions économiques semblait être, en effet, déjà ébranlée, dès le moment même où elles furent introduites dans le texte constitutionnel.

A une date aussi reculée que le 11 avril 1919, en séance plénière de la Conférence pour les préliminaires de paix, M. Barnes, représentant de la Grande-Bretagne, s'exprimait à ce sujet dans les termes suivants : « Je reconnais franchement qu'à un moment donné, j'avais beaucoup plus foi dans la force des sanctions; un examen plus approfondi m'a conduit à conclure que les sanctions doivent être soigneusement mises à l'arrière-plan... Après tout, ce n'est pas tant la contrainte qu'on recherche dans la plupart des questions, c'est plutôt, je crois, la connaissance des faits et la bonne volonté... On peut dire que c'est là l'idée fondamentale, et, à notre avis, essentielle du projet de la Commission : créer et mobiliser une saine opinion publique »¹.

¹ *Bulletin officiel*, vol. I, p. 293.

PARTIE E

AUTRES MOYENS DE CONTRÔLE

CHAPITRE PREMIER

L'INTERPRÉTATION DES CONVENTIONS

L'interprétation des clauses.

Nous avons déjà passé en revue diverses règles et procédures permettant de contrôler l'application des conventions, mais il y aurait lieu, en outre, d'examiner rapidement certains autres moyens d'exécution qui, eux aussi, visent la même fin que le mécanisme de contrôle proprement dit et cherchent à assurer une mise à effet uniforme des conventions, voire même à commencer d'abord par les rendre applicables.

Un de ces moyens réside dans l'interprétation, car appliquer exactement une convention ne signifie autre chose qu'en interpréter les clauses avec précision.

En principe, une convention est inapplicable s'il est impossible d'en interpréter les points qui se montreraient obscurs, et si l'on ne peut, toujours en l'interprétant, la compléter sur les points dont elle ne parle pas. Il en est d'ailleurs ainsi pour toute norme juridique quelle qu'elle soit.

Les Etats sont responsables de leurs interprétations.

Comme il incombe aux Etats d'appliquer les conventions, c'est à eux qu'il appartient en premier lieu, d'interpréter les textes qu'ils doivent mettre à effet. Mais, d'autre part, la réglementation internationale du travail a pour but fondamental de rendre uniformes et semblables, dans leur lettre et leur exécution, les engagements pris par tous les Etats ratificateurs. Une convention signée par plusieurs pays doit donc être interprétée partout de manière identique.

Si les divers Etats interprètent différemment la convention, ces divergences détruisent l'uniformité voulue. Il n'est d'ailleurs même pas certain qu'aucune des multiples interprétations en présence, se montre conforme au sens de la convention. Et même, quand il en est ainsi, c'est l'une d'entre elles seulement qui peut être exacte. Il serait inadmissible que la portée d'une convention pût varier d'un Etat à l'autre et imposer ainsi aux divers Membres de l'Organisation des obligations inégales. Ainsi que nous l'avons indiqué, le texte de la convention ratifiée est fixé *ne varietur*. Il devient impératif pour l'Etat qui l'a ratifiée. Les Etats ratificateurs ne s'acquittent entièrement de leurs engagements internationaux qu'en assurant aux clauses de la convention ratifiée par eux, d'abord une interprétation, puis une application conformes à sa lettre et à son esprit.

L'Etat ratificateur ne peut, en aucun cas, recourir à une interprétation qui lui soit propre, afin d'éluder les obligations découlant pour lui de la convention.

Donc, quel que soit le pouvoir législatif, administratif ou judiciaire, par l'entremise duquel un Etat agisse quand il interprète dans un sens qui lui est spécial une convention ratifiée, les considérations précédentes veulent que cet Etat assume la responsabilité de son interprétation particulière vis-à-vis des autres Etats de l'Organisation internationale du Travail, au cas où s'élèverait une contestation.

Les divergences dans l'interprétation.

Les diverses clauses des conventions adoptées jusqu'ici par l'Organisation internationale du Travail ne présentent pas toujours un sens absolument clair. Il arrive parfois que le texte des conventions soit ambigu. D'où il résulte qu'il est souvent véritablement difficile de les interpréter.

Nous en trouvons un exemple bien connu dans la convention n° 1 sur la durée du travail, qui a toujours prêté au reproche de donner lieu à des interprétations très divergentes. Aussi bien les différents Etats ne l'interprétaient-ils pas de manière identique dans la réalité. A l'heure présente, dans un certain nombre de cas, divers Etats interprètent les dispositions des conventions dans des sens très variés et parfois même sur des points importants ¹.

¹ Parmi les conventions qui, à ce jour, ont donné lieu à des divergences dans leur interprétation, l'on pourrait mentionner les conventions nos 2, 4, 8, 27.

Chaque année, dans leur rapport les Commissions d'application parlent de ces faits. Mais malgré leurs constatations, il est très rare qu'un Etat ait manifesté officiellement un mécontentement quelconque de la façon dont un autre Etat interprétait et appliquait telle ou telle convention. L'un des cas parvenus cependant jusqu'à la Conférence concerne la convention n° 2 sur le chômage.

En 1929, l'Etat libre d'Irlande se plaignit de la façon dont la Grande-Bretagne interprétait cette convention quant à l'égalité de traitement entre ouvriers nationaux et ressortissants de l'Etat libre.

Un autre exemple plus récent a trait à l'interprétation de la convention n° 27, sur le poids des gros colis transportés par bateau. Dans leurs rapports annuels pour 1934-1935, déposés conformément à l'article 22 de la Constitution, la Suède et les Pays-Bas signalèrent que d'autres pays ratificateurs n'interprétaient et n'appliquaient pas cette convention d'une manière qui s'uniformisât avec la pratique généralement suivie.

Cette incertitude et ces divergences en matière interprétative sont de nature à contrecarrer le progrès des adhésions. Elles peuvent, en outre, engendrer de sérieuses difficultés au cas où divers Etats ratifient une convention mais en se fondant sur des interprétations différentes, puis insistent par la suite pour faire prévaloir leurs propres conceptions.

La procédure d'interprétation.

Les Etats ou l'Organisation internationale du Travail peuvent provoquer par voie médiate un avis consultatif de la Cour permanente de Justice internationale. C'est l'un des moyens juridiques dont ils disposent pour obtenir et imposer à tous une interprétation uniforme.

L'article 37¹ de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail prévoit que la Cour permanente de Justice internationale est le seul organe compétent pour donner à une convention internationale du travail une interprétation authentique qui ait force de loi, s'impose à tous et fasse autorité pour l'avenir.

Nous devons pourtant signaler dès l'abord qu'il n'est pas

¹ Voici exactement la teneur de cet article : « Toutes questions ou difficultés relatives à l'interprétation de la présente Partie du présent Traité et des conventions ultérieurement conclues par les Membres, en vertu de ladite partie, seront soumises à l'appréciation de la Cour permanente de Justice internationale. »

tellement aisé de s'adresser à la Cour permanente de Justice internationale. Quand il s'agit d'un avis consultatif, ni les Etats intéressés, ni l'Organisation internationale du Travail n'ont, en effet, directement accès à la Cour.

C'est l'article 14 du Pacte qui confère à la Cour sa compétence consultative. Or, en vertu dudit article, seuls le Conseil ou l'Assemblée de la Société des Nations peuvent saisir la Cour en matière consultative. Nous nous trouvons donc en présence d'une procédure indirecte pour les Etats et les organes de l'Organisation internationale du Travail, procédure qui peut, en théorie, présenter divers inconvénients ¹.

Mais ce serait sortir de notre sujet que de vouloir analyser ici en détail les questions soulevées par le fonctionnement de cette procédure ².

¹ Les Etats ou le Conseil d'administration doivent ainsi toujours passer par l'entremise du Conseil de la Société des Nations ou de l'Assemblée, lorsqu'ils désirent obtenir une interprétation authentique d'une convention. Mais comme ces organes ne sont pas juridiquement tenus de transmettre obligatoirement à la Cour les demandes d'avis consultatif qui leur sont adressées, nous pouvons nous représenter le cas théorique où ils refuseraient de saisir la Cour. L'interprétation authentique d'une convention serait alors rendue impossible, sauf bien entendu, si les intéressés recouraient à la procédure contentieuse, mais cette dernière suppose l'existence préalable d'un différend entre Etats. Nous constatons donc ici une lacune regrettable dans la Constitution. Une conséquence fâcheuse vient en outre s'ajouter à l'inconvénient que représente la nécessité de recourir à l'entremise du Conseil ou de l'Assemblée dans la procédure destinée à interpréter les conventions. C'est que cette procédure s'en trouve retardée encore plus.

Quant à la question de savoir si le Conseil d'administration dépend du Conseil de la Société des Nations lorsqu'il s'agit de saisir la Cour d'une demande d'avis, l'organe directeur du Bureau international du Travail a toujours soutenu la doctrine selon laquelle le Conseil de la Société des Nations et l'Assemblée sont tenus de transmettre à la Cour toute demande que le Conseil du Bureau international du Travail aurait décidé de présenter. Sans admettre cette thèse en théorie, nous nous bornerons à indiquer qu'en pratique c'est la doctrine soutenue par le Conseil d'administration qui a été suivie dans les cas survenus à ce jour.

Nous aimerions mentionner à cette occasion une autre thèse intéressante que le Bureau international du Travail a fait valoir dans un mémoire adressé à la Société des Nations en 1936. Ce mémoire portait sur les conditions où sont votées les demandes d'avis consultatif adressées à la Cour permanente de Justice internationale. Le Bureau international du Travail exposait que l'unanimité du Conseil ou de l'Assemblée n'est pas nécessaire pour saisir la Cour d'une demande d'avis sur l'interprétation de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail ou sur l'interprétation des conventions adoptées en vertu de cette Constitution.

² Sur cette question, nous renvoyons à l'étude rédigée par le Bureau international du Travail : « Procédure à suivre pour l'application de l'article 423 du Traité de Paix. » (Interprétation des conventions.) Procès-verbaux du Conseil d'administration, 51^{me} S., pp. 117-121. Intéressant aussi est le mémoire adressé, en 1936, par le Bureau international du Travail à la Société des Nations sur les « Conditions de vote des demandes d'avis consultatif adres-

L'arrêt de la Cour a pour conséquence de mettre fin aux divergences d'interprétation. L'avis par lequel la Cour interprète une convention offre un caractère exécutoire, les Etats Membres devant se conformer, dès lors, à l'interprétation de la Cour, considérée comme seule authentique.

Les cas d'interprétation.

Il ne s'est produit que deux cas où la Cour ait été appelée à se prononcer au sujet d'une convention. Le premier concerne la convention n° 20 sur le travail de nuit dans les boulangeries. Si la convention était bien la cause occasionnelle de la demande, l'interprétation devait porter, toutefois, non pas sur une de ses clauses, mais sur la Constitution même. Il s'agissait, en l'espèce, de savoir si l'Organisation internationale du Travail était compétente pour adopter des mesures, définies dans les termes suivants : « Une réglementation qui, pour assurer la protection de certains travailleurs salariés, vise, en même temps et accessoirement, le même travail personnel du patron ». La Cour répondit par l'affirmative.

Le deuxième cas d'interprétation est relatif à la convention n° 4 sur le travail de nuit fourni par les femmes. Le Conseil d'administration décida de consulter la Cour sur cette convention, afin de donner suite à une proposition du gouvernement britannique. Il s'agissait de savoir si cette convention concernait bien toutes les femmes sans exception, ou au contraire seulement les ouvrières proprement dites, à l'exclusion des « surveillantes »¹.

La Cour admit l'interprétation la plus large, c'est-à-dire estima que toutes les travailleuses se trouvaient visées, indépendamment de leur genre de travail.

Autres organes qui interprètent les conventions.

Comme nous l'avons déjà vu, pour pouvoir examiner des réclamations et des plaintes, le Conseil d'administration est bien obligé

sées à la Cour permanente de Justice internationale. » (Société des Nations, C. 543, M. 351, 1936, v. pp. 15 à 16.)

Voir aussi : Manley, Hudson « La Cour permanente de Justice internationale », Paris 1936. A. Hammarskjöld : l'Organisation internationale du Travail et la Cour de La Haye. Dans Mélanges Mahain, pp. 545-560.

¹ Dans ce cas aussi, la Cour fut amenée, pour fonder son avis, à interpréter la Constitution elle-même. Elle dut, en outre, examiner les rapports existant entre la convention examinée et la convention analogue adoptée à Berne en 1906.

de prendre position au sujet de la manière dont un Etat mis en cause a interprété une convention pour appliquer celle-ci.

Dans ces cas, c'est la Constitution qui habilite le Conseil à interpréter les textes et l'interprétation qu'il aura adoptée s'exprimera dans la suite qu'il décidera de donner à la réclamation ou à la plainte.

Mais c'est uniquement dans l'exercice de ses pouvoirs judiciaires que le Conseil peut statuer valablement sur le sens d'une convention. Il ne peut donc intervenir pour interpréter les textes qu'à la suite d'une dénonciation portant sur des cas d'espèce déterminés, d'où il résulte qu'il ne peut intervenir que très rarement. D'autre part, cette interprétation ne fait pas autorité elle n'est pas censée authentique.

Un autre organe est appelé, inévitablement, par ses fonctions mêmes, à interpréter, lui aussi, les textes, c'est la Commission d'experts pour l'application des conventions. Pour accomplir sa tâche, en effet, cette Commission se voit, dans chaque cas, obligée de formuler son avis sur les interprétations adoptées par les divers Etats ratificateurs, c'est-à-dire qu'il lui faut prendre une certaine position à cet égard. Mais ses interprétations sont de simples avis offrant un caractère purement administratif et ne présentent aucune valeur juridique pour les Etats. D'ailleurs, la Commission s'abstient de s'exprimer chaque fois qu'il s'agit de divergences importantes et se borne à signaler les divers cas à l'attention du Conseil d'administration.

En vertu de la règle *ejus est legem interpretari cujus est condere*, l'on a prétendu que la Conférence est compétente pour interpréter les conventions car c'est elle qui les adopte¹. Nous ne partageons pas cette opinion, vu que la Constitution n'accorde pas pareil pouvoir à la Conférence. Ce serait en réalité reconnaître à celle-ci une autorité supra-législative que de lui attribuer le droit de voter les textes interprétant la convention et qui seraient, *ipso facto*, exécutoires pour les Etats ratificateurs. Ces textes novateurs modifieraient et remplaceraient automatiquement les textes antérieurement adoptés. Or, c'est précisément ces pouvoirs souverains que les auteurs de la Constitution ont manifesté l'expresse volonté de refuser à la Conférence.

¹ Sur cette question, voir SCELLE, *op. cit.*, pp. 218 et suiv.; du même auteur : *Précis de droit des gens*, 2^{me} partie, 1934, pp. 521-525. De même, GUERREAU, *op. cit.*, pp. 502 et suiv.

Par contre, l'article 37 de la Constitution a impérativement prévu qu'un seul organe, la Cour permanente de Justice internationale, était compétent pour interpréter les conventions avec l'autorité voulue. La voie ainsi tracée par l'article 37 est la seule qu'il soit correct de prendre pour aboutir à une interprétation valable.

Il conviendrait de noter ici le cas, resté d'ailleurs unique, d'une procédure d'interprétation obtenue par voie d'accord entre gouvernements.

En 1926, le Gouvernement britannique voulut éliminer une des raisons invoquées pour justifier la non ratification de la convention n° 1 sur la durée du travail par les pays industriels. Cette raison se fondait sur les divergences d'interprétation auxquelles donnait lieu ladite convention. Il prit donc l'initiative de convoquer une Conférence des ministres du Travail allemand, belge, britannique, français et italien. La Conférence devait examiner s'il était possible de réaliser entre ces divers Etats un accord concernant le sens exact et la portée précise de certaines clauses de la convention. Une réunion semblable avait déjà eu lieu à Berne, en 1924, entre représentants des gouvernements, au sujet de la même convention, mais elle était demeurée sans résultats.

La Conférence de Londres de 1926 aboutit au contraire à la signature d'un accord sur la manière dont la convention devait être appliquée par ces Etats.

Cet accord d'interprétation préalable est, bien entendu, sans valeur juridique pour les Membres de l'Organisation. En matière de contrôle, il ne libère pas les Etats des obligations que leur impose la Constitution.

Aussi le Conseil n'est-il pas tenu de suivre cette interprétation contractuelle quand il est appelé à s'occuper d'une réclamation ou d'une plainte contre l'un de ces Etats.

La juridiction instituée par l'article 37 de la Constitution prime donc toute autre juridiction éventuellement prévue par voie d'accords particuliers entre Etats Membres de l'Organisation.

L'interprétation officieuse.

La procédure constitutionnelle décrite ci-dessus exige l'intervention de la Cour. Mais à côté d'elle une procédure officieuse d'interprétation s'est graduellement développée.

Dès le début du fonctionnement du Bureau international du Travail, les gouvernements le sollicitèrent d'exprimer son avis

sur la façon dont il convenait d'interpréter les textes des conventions. Mais la Constitution n'a, bien entendu, conféré au Bureau international du Travail aucune compétence spéciale lui permettant de le faire. Il s'empessa néanmoins de répondre à ces requêtes des gouvernements, et c'est ainsi qu'un usage important s'est, en pratique, établi: nous voulons parler de l'interprétation officieuse.

Pour donner sa consultation, le Bureau international du Travail se fonde, en général, sur l'étude des textes, les comptes rendus de la Conférence, les procès-verbaux des Commissions qui ont rédigé la convention et la pratique suivie en la matière par les pays qui ont déjà ratifié la convention. Tout officieux qu'ils fussent, les avis du Bureau international du Travail, ont revêtu dès le début, un aspect assez officiel. C'est ainsi que le *Bulletin officiel* les porte à la connaissance de tous les membres de l'Organisation et que le Bureau les communique également au Conseil d'administration.

L'usage consistant à recourir à des interprétations officieuses a incontestablement produit des résultats utiles. Il a rendu plus facile, à divers gouvernements, de ratifier certaines conventions dont le texte, qu'ils considéraient comme ambigu, les faisaient hésiter, en raison même des difficultés qu'ils éprouvaient à l'interpréter. Dans plusieurs cas cet usage a, en outre, contribué jusqu'à un certain point à éliminer les divergences d'interprétation portant sur des conventions déjà ratifiées.

Nécessité d'une procédure spéciale.

Nous constatons donc, d'une part, qu'il se rencontre, à l'heure actuelle, des divergences variées dans l'interprétation des textes et, d'autre part, qu'il n'existe pas de moyen facilement utilisable et efficace pour mettre fin à celles-ci.

En 1933, dans son rapport à la Conférence, la Commission pour l'application des conventions s'exprimait dans les termes suivants : «... On constate toujours encore que diverses prescriptions des conventions sont interprétées différemment par certains pays. Dans ces cas, la Commission se trouve en présence d'une situation très difficile. Elle peut bien discuter la question controversée, mais le plus souvent elle doit se contenter de constater que les affirmations se contredisent, que les experts abordent le problème chaque année à nouveau, tandis que le gouvernement défend le point de vue opposé, mais elle ne peut pas aboutir à une solution ».

Cet état de choses montre clairement combien, pour interpréter les conventions, il est nécessaire de pouvoir recourir à une procédure de caractère souple, qui soit facilement accessible aux intéressés ainsi qu'aux divers organes de l'Organisation internationale du Travail. Toutefois, il faudrait en même temps qu'elle fût autorité et se traduisît par des avis de nature exécutoire.

Chacun reconnaît aujourd'hui qu'il existe sur ce point une lacune dans le mécanisme de la réglementation internationale. Les procès-verbaux du Conseil d'administration abondent en discussions intéressantes à ce sujet et la Conférence a aussi fréquemment abordé la même question.

Il n'est naturellement ni facile, ni opportun de solliciter chaque fois le Conseil de la Société des Nations pour qu'il saisisse la Cour et lui demande d'interpréter tout point d'ordre secondaire qui provoque des divergences. Inévitablement et par sa nature même, la procédure de la Cour doit être réservée pour les cas revêtus d'une certaine importance.

Plusieurs propositions, en effet, ont été formulées jusqu'ici en vue d'introduire — même dans l'état actuel du droit sous ce rapport —, une procédure intermédiaire entre la procédure constitutionnelle de demande d'avis s'adressant à la Cour et la procédure officieuse de consultation s'adressant au Bureau.

Ainsi, à plusieurs reprises, M. Albert Thomas suggéra dans ses rapports que le Conseil d'administration, déjà juge des réclamations et des plaintes, acceptât de donner lui-même des avis consultatifs en matière d'interprétation¹. M. Jouhaux soutint souvent qu'en dehors de la Cour, le Conseil d'administration est l'organisme le plus qualifié pour interpréter les conventions avec autorité. Dès 1922, le délégué ouvrier du Canada, M. Bruce, estimait que le Conseil était qualifié pour interpréter les conventions,

¹ En 1921 déjà, M. Albert Thomas suggérait que le Conseil d'administration fût considéré comme autorité compétente pour donner une interprétation offrant toutes garanties aux divers gouvernements. Il disait notamment : « Il semble tout à fait admissible qu'un Membre qui a quelque raison de supposer qu'il pourrait y avoir un doute au sujet de l'interprétation qu'il propose de donner à un article de la Convention, s'adresse au préalable au Conseil d'administration pour obtenir son avis. Il est évident que, dans une telle circonstance, si le Conseil d'administration, après avoir examiné attentivement l'interprétation proposée, l'approuve formellement, il lui serait en fait impossible de revenir, par la suite, sur sa propre décision et de mettre en mouvement le mécanisme des sanctions si l'interprétation qu'il aurait lui-même acceptée devait faire l'objet d'une plainte. » (Compte rendu de la Conférence de 1922, p. 952.)

Bien que le Conseil ait été plusieurs fois saisi de cette proposition, il ne s'est jamais décidé à assumer le pouvoir de donner des interprétations.

mais que ses interprétations devraient, toutefois, être présentées à la Conférence suivante pour être approuvées et enregistrées par celle-ci. Le professeur Mahaim croyait que l'on pourrait parer à l'absence de procédure intermédiaire en utilisant les clauses finales des conventions.

Le représentant du Gouvernement suédois, M. Molin, proposait de s'adresser à la Commission d'experts pour l'application des conventions et de la charger officiellement d'interpréter ces dernières.

M. Sokal, représentant du Gouvernement polonais, estimait que, pour les questions importantes, on devrait respecter la compétence de la Cour mais que, pour les interprétations courantes, l'on pourrait généraliser les avis du Bureau et leur donner un caractère officiel plus marqué. Enfin, M. Serrarens, délégué ouvrier néerlandais, préconisait de confier la tâche à la Conférence annuelle qui fournirait ses consultations, soit sous forme de résolutions interprétatives, soit sous forme de conventions interprétatives.

Toutes ces propositions montrent combien la question est importante. Elles soulevèrent d'ailleurs une multitude de réserves d'ordre juridique et furent, les unes après les autres, repoussées.

Tout demeure donc, pour le moment, en l'état puisqu'aucune solution intermédiaire n'a été adoptée. L'alternative demeure : ou bien le recours à la procédure officielle prévue par la Constitution, ou bien l'emploi de la procédure administrative à caractère simplement officieux ¹.

¹ Il est à remarquer que ces dernières années, la nécessité d'établir une instance interprétative moyenne ne se pose plus de manière aussi aigüe qu'auparavant. Elle ne provoque plus, comme avant 1932, de discussions, soit au Conseil, soit à la Conférence. La pratique a, en effet, démontré — notamment à l'occasion de la convention n° 4 — qu'il n'était ni aussi difficile ni aussi lent qu'il semblait au début d'obtenir une interprétation authentique. D'ailleurs, l'interprétation officieuse a aussi rendu des services certains. Enfin l'exercice du contrôle mutuel a contribué à faire disparaître plusieurs divergences d'interprétation.

CHAPITRE II

LA REVISION

La revision comme moyen d'exécuter les conventions.

La revision est une autre question importante connexe à l'interprétation des conventions. L'on peut, en effet, y recourir pour remédier aux difficultés et aux divergences dans la manière d'interpréter ou d'appliquer une convention. En réalité, quand l'on revise pour ces motifs, reviser c'est plutôt interpréter. Cette procédure contribue ainsi à rendre rigoureusement applicable une convention dont la mise à effet était, auparavant, défectueuse pour des raisons dues à sa structure même.

C'est précisément la revision qui permet réellement de supprimer les divergences d'interprétation constatées au sujet de la convention n^o 4 sur le travail de nuit des femmes. Comme nous l'avons vu, la Cour permanente de Justice internationale fut appelée à se prononcer sur l'interprétation à donner dans ce cas. Après l'arrêt que rendit la Cour, deux solutions étaient possibles : soit que les Etats dussent, le cas échéant, modifier les lois existantes pour tenir compte de l'interprétation authentique ainsi acquise; soit qu'il incombât à l'Organisation internationale du Travail de reviser la convention en litige pour tenir compte des législations et surtout des exigences de la pratique nationale. C'est cette seconde solution qui fut adoptée.

Normalement, l'objet principal d'une revision est de réadapter une ancienne convention aux réalités nouvelles, compte tenu des inévitables changements dans les circonstances¹.

¹ Le principe, bien connu dans le droit des gens — et d'ailleurs très discuté — de la *clausula rebus sic stantibus* admet que les traités ne peuvent être considérés comme indéfiniment valables. A plus forte raison les conventions de travail exigent-elles de continuelles modifications, non seulement en vertu de cette règle, mais à cause de leur nature même.

Pour pouvoir atteindre efficacement ses objectifs, la législation internationale de travail doit, de temps à autre, faire le nécessaire pour mieux adapter ses dispositions aux circonstances existantes. C'est un fait sur lequel il n'est pas indispensable d'insister. Il faut se rappeler que la vie sociale dont s'occupe l'Organisation internationale du Travail n'est pas immobile mais évolue au contraire. Les conditions, tant sociales que tech-

La clause de style relative à la revision.

Toutes les conventions adoptées jusqu'ici comportent un article stipulant qu'à l'expiration de chaque période de cinq ou dix ans, le Conseil d'administration doit : 1^o présenter à la Conférence un rapport exposant comment la convention est appliquée, puis, 2^o décider s'il convient d'inscrire à l'ordre du jour de la Conférence la revision totale ou partielle de la même convention ¹.

L'on a souvent critiqué cette clause de style, que l'on a même proposé de supprimer. Sous le rapport juridique, en effet, même si elle était absente, la Conférence garderait toujours le droit de reviser une convention.

Les rapports périodiques.

Ce qui nous intéresse ici, c'est que cette clause prescrit au Conseil d'exposer à la Conférence dans des rapports spéciaux comment les conventions sont appliquées. Ces rapports sont connus sous le nom de rapports quinquennaux ou décennaux, et plus exactement encore de rapports périodiques.

On a contesté l'utilité pratique de ces rapports, puisque chaque Etat ratificateur doit déjà adresser tous les ans au Bureau international du Travail un rapport d'application, rapport qui constitue l'élément fondamental pour l'exercice du contrôle mutuel, comme nous l'avons vu. Or, l'ensemble de ces rapports permet à la Conférence de se représenter avec exactitude comment les conventions sont appliquées, sans qu'il soit indispensable de lui présenter des exposés complémentaires.

Mais, en réalité, il importe de ne pas mettre ces derniers en parallèle avec les rapports annuels des Etats, car ils ne constituent, à aucun égard, une procédure destinée à contrôler l'application. Puisqu'ils émanent du Conseil, ils ne peuvent être considérés comme faisant double emploi avec les rapports annuels pré-

niques du travail, sont en perpétuel changement. On ne peut par conséquent les enfermer dans le cadre rigide d'une convention qui demeurerait éternellement invariable. En outre, et indépendamment de cette constante transformation de la structure sociale, des défauts peuvent se révéler dans une convention après qu'elle a été votée. Ces défauts doivent être corrigés pour permettre à la réforme de fournir un meilleur rendement et de se généraliser.

¹ Depuis 1929, la clause de style relative à la revision prend la forme suivante : « A l'expiration de chaque période de dix années, à compter de l'entrée en vigueur de la présente convention, le Conseil d'administration du Bureau international du Travail devra présenter à la Conférence générale un rapport sur l'application de la présente convention et décidera s'il y a lieu d'inscrire à l'ordre du jour de la Conférence la question de sa revision totale ou partielle. »

vus par l'article 22 de la Constitution, qui, eux, sont présentés par les Etats.

D'autre part, comme ils portent sur les résultats de plusieurs années d'application, les rapports périodiques visent aussi les pays qui n'ont pas ratifié. Ils ont en effet pour but, non seulement de mettre en lumière les questions soulevées par l'application des conventions ratifiées, mais aussi d'exposer les difficultés auxquelles l'Organisation internationale du Travail s'est heurtée en matière de ratification.

Les rapports périodiques groupent ainsi les résultats de plusieurs années d'application et constituent une revue objective des constatations faites au sujet de l'influence qu'exerce la législation internationale du travail dans les divers pays. Mais cette récapitulation vise principalement à permettre d'étudier les mesures de revision utiles.

Quand il prépare ses rapports, le Conseil doit s'abstenir de tout dessein d'exercer un contrôle. Il lui incombe purement et simplement de se demander s'il convient de recourir à des revisions pour faire disparaître des difficultés qu'auraient signalées divers gouvernements. Ces derniers peuvent, en effet, déclarer que la présence d'obstacles sur leur chemin les empêchent de ratifier une convention. Et quand ils ont déjà ratifié cette dernière, ils peuvent aussi affirmer que les difficultés soulevées par elle les empêchent d'appliquer strictement les dispositions appropriées.

Une, seulement, des cinq revisions effectuées jusqu'ici, celle de la convention n° 4, a été réalisée comme suite à la procédure que peut mettre en mouvement le rapport périodique ¹. Les autres

¹ Les conventions revisées jusqu'ici sont les suivantes : N° 32 : Protection des dockers contre les accidents. N° 41 : Travail de nuit des femmes. N° 42 : Maladies professionnelles. N° 46 : Durée du travail dans les mines de charbon. N° 58 : Age minimum (travail maritime). En outre, à l'ordre du jour de la Conférence de juin 1937 figure la revision de deux autres conventions : n° 5, sur l'âge minimum dans l'industrie et n° 33, sur l'âge minimum dans les travaux non industriels.

Les rapports périodiques dont la Conférence a été saisie à ce jour portent sur les conventions n°s 1 à 16 et 19. En soumettant à la Conférence les rapports périodiques indiqués ci-dessus, le Conseil d'administration s'abstint de prendre position à l'égard de la revision des conventions envisagées. A son tour, la Conférence n'estima pas opportun de s'occuper de ces rapports, qui passèrent ainsi presque inaperçus. C'est seulement lors de sa 73^{me} session (octobre 1935) que le Conseil jugea utile d'accorder dans l'avenir une plus grande attention à ces rapports. Il disposa donc qu'avant toute décision ces rapports seraient régulièrement soumis à l'étude préalable d'une « commission pour l'examen des rapports périodiques », composée de neuf membres du Conseil, trois par groupe.

ont été faites, soit sur la demande de gouvernements subissant des difficultés d'application pratiques (c'était d'ailleurs le cas, même pour la convention n° 4), soit sur l'initiative du Conseil d'administration.

La procédure de revision.

Le règlement du Conseil d'administration comporte un certain nombre de dispositions, constituant actuellement l'article 7, et qui indiquent la procédure à suivre ainsi que le rôle du Conseil quand il doit examiner les rapports périodiques. Cet article prescrit également ce que le Conseil doit faire quand il est appelé à décider s'il convient d'inscrire ou non la revision d'une convention à l'ordre du jour de la Conférence. D'autre part, l'article 6bis du règlement de la Conférence détermine à son tour l'ordre que celle-ci doit suivre dans ses travaux de revision.

Une procédure bien définie et convenablement coordonnée existe donc maintenant en matière de revision. La revision n'en soulève pas moins, du reste, des points de droit extrêmement délicats qui portent sur la nature juridique des conventions elles-mêmes et sur les pouvoirs de la Conférence. Mais nous n'avons pas à analyser ici ces questions ¹.

Après de longues discussions sur le mécanisme juridique de la revision, le Conseil et la Conférence se sont ralliés à la thèse d'après laquelle les conventions comportent, pour une grande part, une nature contractuelle. Ils ont donc admis qu'à moins de stipulation contraire formelle, la Conférence ne pouvait abroger des conventions déjà entrées en vigueur par la ratification des Etats.

Avec la solution ainsi adoptée, une convention révisée constitue une nouvelle convention qui laisse subsister l'ancienne et vient se ranger à côté d'elle. Elle ne lie que les Etats qui la ratifient. Mais la convention primitive continue à engager les Etats qui ne l'ont

¹ Voir G. SCELLE : *L'Organisation internationale du Travail*. Paris, 1930, pp. 230 et suiv. ; du même auteur : *Précis de droit des gens*. Paris, 1932-1934, vol. II, pp. 521 et suiv. ; du même auteur : « Revisionnisme et conventions du travail », dans les *Mélanges Mahaim*. Paris, 1935, pp. 575 et suiv. ; du même auteur : *Théorie juridique de la revision des traités*. Paris, 1936 ; J. MORELLET : *Etude sur les problèmes juridiques posés par la revision des conventions internationales du travail*. Conférence. XII^{me} S., pp. 727 et suiv. ; E. MAHAIM : « Quelques questions de droit au sujet des conventions internationales du Travail », dans la *Revue internationale du Travail*, vol. XX, n° 6, p. 830 ; Procès-verbaux du Conseil et Compte rendu de la Conférence, 1929 ; Rapport du Directeur à la Conférence, 1930, p. 136.

pas dénoncée. Nous sommes donc en présence d'un régime de coexistence de deux conventions, dont l'une est postérieure à l'autre ¹.

Depuis 1929, dans chaque nouvelle convention, on a pris soin d'ajouter diverses clauses de style qui se répondent d'un texte à l'autre, et sont destinées à préciser d'avance les effets d'une revision éventuelle dans l'avenir.

En vertu des clauses susdites : 1° par le fait même qu'ils ratifient la nouvelle convention, les Etats dénoncent la précédente de plein droit; 2° d'autre part, sitôt la nouvelle convention entrée en vigueur, il devient impossible aux Etats de continuer à ratifier la précédente; 3° enfin, la convention soumise à la revision demeure en vigueur, dans sa forme et son fond primitifs, pour les Etats qui l'auraient ratifiée auparavant, mais qui ne ratifieraient pas la convention portant revision.

Toutefois, les clauses de style relatives à la revision, adoptées depuis 1933, reconnaissent à la Conférence le pouvoir de déroger aux règles générales ci-dessus ².

¹ Dans la méthode suivie primitivement, la convention, faisant l'objet d'une revision, continue à pouvoir être ratifiée par de nouveaux Etats.

² Depuis 1933, l'article définissant les conséquences juridiques de la revision prend la forme suivante :

« 1. Au cas où la Conférence adopterait une nouvelle convention portant revision totale ou partielle de la présente convention, et à moins que la nouvelle convention ne dispose autrement :

a) La ratification par un Membre de la nouvelle convention portant revision entraînerait de plein droit dénonciation immédiate de la présente convention, sous réserve que la nouvelle convention portant revision soit entrée en vigueur;

b) A partir de la date de l'entrée en vigueur de la nouvelle convention portant revision, la présente convention cesserait d'être ouverte à la ratification des Membres.

2. La présente convention demeurerait en tout cas en vigueur dans sa forme et teneur pour les Membres qui l'auraient ratifiée et qui ne ratifieraient pas la convention portant revision. »

CHAPITRE III

PROCÉDÉS AUXILIAIRES D'APPLICATION

La convention n° 48 établit comment se conservent les droits des migrants à des pensions. Il convient de dire ici quelques mots d'une innovation qu'elle introduit dans la manière d'appliquer les conventions.

Elle prévoit qu'un régime de réciprocité synallagmatique devra être établi entre les Etats qui l'auront ratifiée, et ce afin de protéger les ouvriers qui passent d'un pays dans un autre. Ce régime international a pour objet de conserver tant les droits en voie d'acquisition que les droits déjà acquis en matière d'assurance invalidité-vieillesse-décès.

La convention prévoit une entr'aide administrative qui présente, en elle-même, un intérêt certain pour les relations d'Etat à Etat en matière de protection ouvrière. Mais, indépendamment de cette particularité, c'est son article 20 qui offre plus d'importance sous le rapport qui nous concerne.

Il prévoit, en effet, la création auprès du Bureau international du Travail d'un organisme spécial appelé à prêter son concours aux Etats ratificateurs pour appliquer le régime institué par ladite convention.

Le nouvel organisme consiste en une commission composée d'un délégué par Etat Membre lié par la convention, ainsi que de trois personnes désignées respectivement par chacun des groupes gouvernemental, patronal et ouvrier du Conseil d'administration.

Pour définir les attributions de cette commission, l'article 20 stipule que « sur demande d'un ou de plusieurs membres, la Commission recommande, en s'inspirant des principes et du but de la présente convention, les modalités d'application de celle-ci ».

Cette commission ne possède pas de compétence arbitrale, mais sa création n'en constitue pas moins un moyen d'exécution bien conçu, propre à se montrer extrêmement utile quand il s'agira de conventions offrant un caractère technique.

Cette convention inaugure donc de nouvelles procédures tendant à favoriser l'application efficace des conventions. Ces procédures présenteraient la caractéristique d'être établies par voie de clauses spéciales insérées, à cet effet, dans les conventions, et qui agiraient parallèlement à celles que comporte déjà le texte constitutionnel.

CHAPITRE IV

L'INSPECTION INTERNATIONALE DU TRAVAIL

L'importance d'une inspection internationale.

Dès 1889, l'Association internationale des travailleurs avait, comme nous l'avons vu, préconisé la création d'un corps d'inspecteurs internationaux du travail¹. Au cours de divers congrès convoqués ultérieurement, cette idée fut souvent reprise. Quand l'on discute les moyens de contrôler l'application des conventions, elle continue toujours à apparaître comme l'un des progrès à réaliser et attend de recevoir, peut-être un jour, une consécration pratique. Mais pour le moment, cette conception demeure encore dans le domaine de la théorie.

Il n'a pas encore été créé à ce jour d'inspection internationale du travail composée de fonctionnaires internationaux qui aient le droit de pénétrer dans les divers pays ratificateurs, d'entrer librement dans les établissements de travail, et de vérifier comment s'appliquent les conventions. Ces fonctionnaires devraient également pouvoir dresser des procès-verbaux ou dénoncer devant une autorité internationale les manquements et infractions constatés.

On saisit aussitôt l'importance et l'efficacité que présenterait pareil organisme administratif pour faire appliquer strictement les conventions. L'on apprécie immédiatement combien il contribuerait à augmenter la confiance dans la réglementation internationale du travail.

Mais l'état actuel des rapports internationaux ne permet pas de prévoir que l'on puisse arriver très prochainement à désigner des contrôleurs internationaux de ce genre, fonctionnaires indépendants de tout intérêt national ou professionnel et revêtus de pouvoirs suffisants pour mener des enquêtes sur place et exercer une surveillance se superposant à celle dont sont chargées les administrations des Etats ratificateurs.

¹ Voir *supra*, p. 101.

Organisation internationale de l'inspection nationale.

L'impossibilité d'instituer actuellement cette inspection n'exclut pas néanmoins toute perspective de trouver un moyen qui soit conforme aux conceptions actuelles du droit des gens et qui permette pas un effort déployé dans le champ international de coordonner l'activité des inspections nationales.

L'inspection du travail est, en effet, le facteur capital dans l'application des lois sociales. Pour que la législation internationale soit mieux appliquée, il faut donc trouver un principe fondamental qui permette d'uniformiser et de relier entre eux les devoirs de l'inspection dans les différents pays ¹.

Comme premier moyen de coordonner plus facilement dans le plan international, les inspections nationales, l'on a préconisé de réunir périodiquement les inspecteurs des Etats Membres.

Il importe évidemment de développer deux sortes de relations directes : d'une part, entre services compétents du Bureau international du Travail et inspecteurs des pays Membres, d'autre part, entre ces derniers eux-mêmes de pays à pays. Il est presque superflu de souligner quelle importance offrirait un progrès de ce genre pour obtenir que les conventions fussent mieux appliquées.

Il serait d'un intérêt incontestable qu'il s'établît une entente entre les services de l'inspection du travail dans les divers Etats Membres et qu'il régnât une compréhension mutuelle quant aux moyens pratiques d'appliquer la législation internationale du travail.

L'influence que les organes d'inspection de différents pays exercent les uns sur les autres, l'émulation que des réunions périodiques sont de nature à provoquer, sont des facteurs très favorables. Très favorables aussi sont les échanges de vues sur des difficultés d'ordre positif et pratique, les constatations tirées de certaines visites en commun organisées lors de réunions. Tous ces éléments peuvent, en effet, contribuer, quoique indirectement, à améliorer le fonctionnement des inspections nationales. Ils permettent d'obtenir une certaine unité d'action sans laquelle il demeurerait impossible d'appliquer les conventions avec une entière efficacité. Ils créent enfin une confiance réciproque entre services dans l'accomplissement de cette tâche.

¹ Nous avons déjà vu que, dès 1923, la Conférence a adopté une recommandation concernant les principes de l'organisation des services de l'inspection du travail. Voir *supra*, pp. 81 et suiv.

Les réunions des inspecteurs pendant les conférences.

C'est à Washington, dès 1919, lors de la première session de la Conférence, que furent inaugurées les réunions entre inspecteurs du travail.

De nombreux inspecteurs avaient participé à cette conférence comme délégués ou conseillers techniques. Ils se réunirent à titre officieux et décidèrent à l'unanimité de se rencontrer chaque année lors de la session de la Conférence « afin de continuer à organiser et diriger l'inspection des fabriques de telle façon, qu'on obtienne l'uniformité nécessaire permettant d'arriver à des résultats pouvant être comparables ».

Des réunions officieuses semblables eurent lieu au cours des conférences ultérieures. En 1923, les inspecteurs constituèrent même une « Association internationale des inspecteurs du travail ».

Ces réunions improvisées et occasionnelles n'obtinrent pourtant que des résultats sans grande importance. L'expérience ainsi tentée montra seulement qu'il fallait préparer les réunions de manière plus systématique et leur conférer un caractère officiel.

En 1933, la Commission d'experts pour l'application des conventions déclarait dans son rapport qu'elle attachait une grande importance à toutes les mesures propres à assurer un contact plus intime, tant entre les services d'inspection dans les différents pays qu'entre chacun de ces services et le Bureau. C'est pourquoi la Commission fut amenée à se demander si le Bureau ne pourrait pas « organiser chaque année une réunion à laquelle prendraient part des représentants des services d'inspection de ceux des pays qui seraient disposés à y participer ». La même année, la Commission d'application de la Conférence appuya à son tour la même proposition, et s'exprima dans les termes suivants : « Ainsi pourrait-on aboutir à un précieux échange de vues sur les aspects techniques de l'application des conventions et même, dans certains cas, résoudre les difficultés d'application que l'expérience aurait révélées; en même temps, la confiance mutuelle quant à l'application pourrait être affermie ».

Les conférences d'inspecteurs.

Le Conseil d'administration donna suite à ces suggestions à sa 72^{me} session (juin 1935), et décida de convoquer une conférence régionale de représentants des services chargés d'inspecter le

travail dans les pays d'Europe occidentale. Cette conférence siégea à La Haye du 14 au 17 octobre 1935 et réunit les représentants de douze pays.

L'ordre du jour de la conférence comportait l'« Organisation de l'inspection du travail dans les établissements industriels, y compris la question de la collaboration avec les employeurs et les travailleurs ». La Conférence consigna dans son rapport les conclusions dégagées par elle sur divers points, quant à la manière d'organiser l'inspection du travail. Elle y joignit quelques propositions à l'adresse du Conseil d'administration. Elle émettait, en outre, l'avis de convoquer annuellement des réunions semblables, tout particulièrement pour les inspecteurs des pays européens.

Le succès des travaux de la Conférence de 1935 amena le Conseil à convoquer, pour le 24 mai 1937, une deuxième conférence régionale, dont l'ordre du jour demeurerait semblable. Cette Conférence, qui s'est tenue à Vienne, groupait les représentants de onze pays et a démontré une fois de plus l'importance de ce genre de réunions.

D'autre part, à sa 78^{me} session (février 1937), le Conseil a décidé de convoquer pour 1938 une conférence internationale groupant les représentants des divers services d'inspection. Cette conférence sera appelée à examiner les conditions dans lesquelles il serait possible d'établir une convention reposant sur les principes généraux qu'énonce la recommandation relative à l'inspection du travail.

Les résultats.

Il ressort clairement de ce qui précède que nous assistons au début d'efforts extrêmement importants en vue de rationaliser, dans un sens international, l'exercice du contrôle national.

Comme le disait, en 1935, à la Conférence de La Haye, le Directeur du Bureau international du Travail, M. Butler, grâce à ce genre de réunions, des relations internationales commencent à s'établir dans un nouveau domaine encore.

Quels seront les résultats de ces réunions? Mettront-elles en évidence le fait que l'inspection du travail n'est pas une question d'ordre purement intérieur? Conduiront-elles les services d'inspection de différents pays à collaborer plus ou moins étroitement, à échanger entre eux des inspecteurs? Amèneront-elles des relations directes entre les services compétents du Bureau international du Travail et les services nationaux d'inspection? Abou-

tiront-elles enfin à créer une inspection internationale du travail? Démontreront-elles l'utilité de réformer la Constitution sur ce point ou d'adopter une convention capable d'obtenir l'adhésion de tous?

Il faut renoncer, pour le moment, à établir des prévisions sur tous ces points.

Nous ne pouvons, dès le début de l'expérience, savoir comment elle évoluera, ni quelles seront ses suites. Le seul fait certain, c'est que de telles réunions constituent le milieu favorable dont se dégagera, tôt ou tard, la forme matérielle et positive que devra revêtir la liaison entre services nationaux d'inspection. Cette liaison contribuera, dans une très grande mesure, à rendre efficace la législation tant nationale qu'internationale, adoptée en vue de protéger le travail.

CHAPITRE V

LE BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL
ET LE CONTRÔLE*Compétence technique.*

L'article 10, paragraphe 3, de la Constitution s'exprime ainsi au sujet du Bureau international du Travail : « 3. Il s'acquittera, en conformité des stipulations de la présente Partie du présent Traité, des devoirs qui lui incombent en ce qui concerne tous différends internationaux. »

Quoique cette disposition soit très vague et puisse soulever des doutes, il convient pourtant d'admettre que son but est d'imposer au Bureau international du Travail l'obligation de seconder l'œuvre de contrôle à tous ses stades.

Le Bureau doit prêter sa collaboration aux divers organes qui seront appelés à trancher les différends internationaux de cette catégorie. (Commissions pour l'application des conventions, Conseil d'administration, Commissions d'enquête, Cour permanente de Justice internationale). Mais il est bien entendu qu'au cours de la procédure envisagée, la collaboration du Bureau international du Travail ne peut être que de nature purement technique.

En réalité, le rôle du Bureau international du Travail est fondamental dans l'exercice du contrôle et, plus généralement, dans l'effort vers une meilleure application des conventions. Ce sont les divers services du Bureau qui étudient tout, préparent tout, organisent tout, grâce à leur objectivité, à leurs connaissances techniques et à leur compétence ¹.

Sa collaboration au contrôle mutuel.

En marge de la procédure de contrôle mutuel que nous avons décrite se meut sans bruit, presque à la dérobée, cette activité

¹ Il existe au Bureau international du Travail un certain nombre de fonctionnaires qui s'occupent spécialement des sujets relatifs à l'application des conventions et qui forment les deux services chargés de suivre cette application (service de l'application des conventions, service de l'inspection du travail). D'autre part, chaque service technique du Bureau international du Travail se préoccupe de l'application des conventions rentrant dans sa compétence respective.

auxiliaire mais d'extrême importance qu'est le travail préparatoire du Bureau international du Travail.

Il convient de souligner l'importante contribution qu'elle apporte dans ce domaine. Son aide commence, en effet, dès l'étude originale des suggestions à soumettre au Conseil pour que celui-ci puisse préparer chaque nouveau formulaire.

D'autre part, nous avons déjà parlé de la tâche longue et minutieuse que constitue la rédaction du résumé des rapports annuels.

Nous rencontrons ensuite et constamment la collaboration du Bureau international du Travail à tous les stades de la procédure officielle de contrôle. Ce sont les fonctionnaires du Bureau international du Travail qui soumettent les rapports annuels des Etats à un premier dépouillement. Il s'agit ici d'une étude minutieuse entraînant une énorme besogne, qui sert ensuite de base à tout le travail ultérieurement exécuté par la Commission d'experts. Nous voyons ensuite le Bureau seconder aussi le fonctionnement de la procédure de contrôle à ses stades ultérieurs, afin que celle-ci puisse s'accomplir dans des conditions plus satisfaisantes.

Au Conseil, à la Commission pour l'application des conventions, à la Conférence même, le Directeur du Bureau international du Travail et ses représentants sont toujours présents pour faciliter la marche régulière des opérations.

La contribution que le Bureau international du Travail apporte à l'exercice du contrôle mutuel ne consiste pas seulement à assurer la préparation technique de la procédure dans ses diverses phases. Elle consiste encore à réunir toute la documentation relative à l'application des conventions.

Le dépouillement des articles de presse, des rapports établis par l'inspection du travail, celui des rapports mensuels envoyés par les correspondants du Bureau international du Travail, l'étude des impressions rapportées par les fonctionnaires envoyés en mission dans différents pays, et de manière générale, le groupement des informations venant de toutes parts, autant de sources qui, fournissant en abondance des renseignements sur l'application des conventions, peuvent faciliter l'œuvre de contrôle.

Interventions diverses.

A côté de ce travail purement technique, le Bureau international du Travail ne manque pas d'intervenir officieusement sur les points que soulève l'application des conventions et d'user ainsi

de son autorité et de son prestige pour aplanir les diverses difficultés qui surgissent constamment.

Comme il suit de près l'application, il se tient à ce propos en contact constant avec les administrations nationales compétentes et avec les organisations professionnelles intéressées.

Chaque fois qu'il constate des cas où une convention reste inappliquée, il s'informe soit directement auprès des gouvernements, soit en s'adressant à ses correspondants et s'efforce de faire préciser la nature exacte des difficultés qui empêchent une application effective.

Il convient néanmoins de rappeler que le Bureau international du Travail est un organe purement administratif et n'a pas le droit d'intervenir à titre officiel en pareilles circonstances.

Mais, d'autre part, il importe de considérer que le contrôle international pour l'application des conventions est un sujet extrêmement délicat et qui pose des problèmes très complexes. Or, en tant que service international, le Bureau international du Travail appartient également à tous les Etats Membres et doit par conséquent maintenir intactes la sympathie et la confiance de tous envers l'action qu'il déploie. Si donc il intervient parfois ou s'il émet des avertissements ou des rappels, il n'omet jamais de tenir compte des difficultés en présence desquelles il se trouve et procède toujours avec une extrême prudence¹.

Cette activité multiple du Bureau international du Travail dans le domaine de l'application se cantonne presque tout entière dans un arrière-plan discret et ne reçoit pas de publicité. C'est pourtant ce travail quotidien et méthodique qui constitue le pivot sur lequel fonctionne l'exercice du contrôle. En réalité, le Bureau international du Travail représente matériellement la cheville ouvrière du système tout entier.

¹ Tout à fait au début de l'existence du Bureau international du Travail, le premier directeur, M. Albert Thomas, considérait, semble-t-il, que le Bureau était investi de pouvoirs encore plus étendus en ce qui concerne le contrôle. En 1921, dans la *Revue internationale du Travail*, il écrivait notamment : « Le Bureau international du Travail, sous la direction de son Conseil d'administration, après avoir établi l'ordre du jour des conférences, veille aux ratifications par chaque Etat de dispositions adoptées et contrôlera, le jour venu, l'application des conventions; il organisera dans ce but enquêtes et inspections et, le cas échéant, veillera aux sanctions. » (*Revue internationale du Travail*, vol. I, n° 1, pp. 5 à 6.)

CHAPITRE VI

PROPOSITIONS DIVERSES RELATIVES
AU CONTRÔLE*Les propositions.*

Depuis la création de l'Organisation internationale du Travail, certaines propositions se sont fait jour au sujet du contrôle à exercer sur l'application des conventions. Nous aimerions les exposer ici, sous forme sommaire, à simple titre de renseignement; elles sont d'ailleurs peu nombreuses et certaines d'entre elles ne présentent pas d'intérêt particulier ¹. Toutes celles dont nous parlons visent à instituer un système approprié de sanctions parallèle à celui qui existe aujourd'hui. Mais pour qu'il devienne possible d'adopter un système spécial de ce genre, il conviendrait d'envisager d'abord, soit une réforme de la Constitution, dans ses clauses relatives au contrôle, soit l'adjonction de clauses spéciales aux conventions mêmes.

Aussi bien importe-t-il d'ajouter ici qu'aucun gouvernement n'a présenté, à ce jour, de proposition officielle quelconque au sujet du contrôle.

Les conventions prévoyant des amendes.

Dès 1919, à la Commission de législation internationale du travail, M. Arthur Fontaine préconisait, comme nous l'avons vu, d'insérer dans les conventions des clauses spéciales qui auraient prévu d'autres sanctions au lieu des sanctions économiques appliquées, le cas échéant, aux Etats fautifs. Ces sanctions auraient consisté en amendes d'une certaine importance, que les délinquants auraient payées à la Société des Nations ². Depuis lors, aucune proposition de ce genre n'a jamais été reprise.

¹ Quelques-unes d'entre elles n'ont même pas été rédigées par écrit; au cours de nos recherches, nous les avons simplement entendues exposer sous forme de suggestions orales.

² Voir *supra*, p. 316.

Sanctions douanières.

On entend toutefois proposer assez souvent d'établir un système de sanctions douanières contre les Etats récalcitrants.

Nous revenons ainsi à une idée très ancienne, formulée pour la première fois vers 1880. Elle représente la première forme de sanction imaginée pour punir les Etats coupables de ne pas appliquer les traités de travail et a précédé toute autre proposition tendant à instituer un contrôle¹. Nous voyons d'ailleurs cette idée revenir de temps à autre dans diverses réunions officielles, et même assez souvent dans la presse².

Nous n'entrerons pas dans l'examen des multiples inconvénients juridiques, politiques ou économiques que comporte l'établissement de droits de douane pénéaux. En outre, ils ont souvent pour conséquence immédiate de frapper le consommateur au lieu de l'Etat fautif. Il s'agit, en effet, d'un système difficile à organiser, très complexe, qui présente des difficultés de réalisation pratique, et risque même de nuire à la réglementation internationale du travail. Car, si des visées économiques inspirent, en grande mesure, cette réglementation, elle n'en doit pas méconnaître pour autant les mobiles sociaux et humanitaires qui peuvent intervenir en pareille occurrence.

Malgré ces objections, en 1924, la Commission douanière du Parlement autrichien avait adopté une résolution qui constitue une tentative d'établir officiellement les sanctions douanières en matière de conventions de travail. Mais cette résolution n'eut pas de suite. En voici la teneur : « Le Gouvernement est autorisé à majorer jusqu'à concurrence d'un tiers, par voie d'ordonnance et avec le consentement de la Commission principale de la Chambre des Députés, les droits d'entrée prévus par les tarifs douaniers pour les produits industriels provenant d'Etats n'ayant pas ratifié la Convention de Washington de 1919 sur la durée du travail, et dont le régime de travail est moins favorable que celui fixé par la convention »³.

¹ Voir *supra*, p. 100.

² De même, dans un projet de résolution présenté le 3 octobre 1918 à la Chambre des députés française, par M. Justin Godart, il était question : « c) d'établir un système de douanes frappant plus ou moins fort les produits, suivant qu'ils seront établis par une main-d'œuvre bénéficiant plus ou moins de lois protectrices internationales. » Voir Albert VABRE : *Le droit international du travail*. Paris, 1923, p. 89.

³ M. DRECHSEL, *op. cit.*, p. 68.

Adoption internationale de peines contre les contrevenants nationaux.

L'on entend dire aussi que, sous la forme où elles sont rédigées actuellement, les conventions sont incomplètes et qu'elles deviendraient plus efficaces si l'on insérait dans leur texte des sanctions visant cette fois, non plus les Etats défaillants, mais directement les particuliers ou organes appelés à appliquer ces conventions à l'intérieur de chaque Etat ratificateur ¹.

Les diverses conventions ne se borneraient plus ainsi à prescrire des normes de droit touchant le travail, mais se préoccuperaient aussi de prévoir une échelle de peines dont seraient passibles, en tout pays, les personnes qui enfreindraient les clauses de la convention considérée. L'on ne rencontrerait plus alors d'Etats qui ratifient bien une convention, mais pour oublier d'y joindre les dispositions pénales nécessaires à l'adresse des contrevenants ou pour y joindre seulement d'insuffisantes mesures coercitives.

Le sujet que nous abordons est loin de se montrer simple. Il soulève, dans son entier, la question bien connue des moyens qui permettraient d'internationaliser la législation pénale. A une certaine époque et dans un Etat donné, une pénalité légère peut suffire, en effet, à imposer le respect de la loi alors que la même mesure risque de demeurer inefficace contre les ressortissants d'un autre Etat.

Ce point soulève plusieurs questions qui ne sont pas seulement de droit. Sans nous étendre sur le sujet, disons simplement que nous croyons préférable, dans l'état de choses actuel, d'attribuer à chaque Etat ratificateur le soin de faire respecter les dispositions d'une convention à l'intérieur du pays. Selon le caractère des mœurs et des usages, chaque pays prendra les mesures nécessaires à l'égard de ses ressortissants afin d'imposer, en toute circonstance, l'application des conventions ratifiées ².

¹ Il existe pourtant quelques cas de conventions qui ne prévoient pas de peines positives contre les contrevenants nationaux, mais imposent aux Etats ratificateurs l'obligation d'instituer dans le domaine national un système de sanctions destiné à assurer dans l'intérieur du pays l'application des mesures prévues. Rappelons à ce sujet les conventions n^{os} 52 et 54 sur les congés payés.

² La question présente un grand intérêt théorique. Pour l'examiner à fond, il serait peut-être utile que le Bureau international du Travail procédât, en la matière, à une étude comparative préalable, dans les différents pays. Il serait très intéressant de se fonder sur les données relatives aux conventions ratifiées pour rechercher quelles sont les mesures pénales adoptées au sujet des diverses conventions dans tous les pays ratificateurs.

Création d'un organe supérieur de contrôle.

L'on estime qu'il ne serait pas sans un certain inconvénient de rendre les divers rouages de l'Organisation internationale du Travail compétents pour exercer le contrôle international, puisque le même organe qui s'occupe de préparer et d'établir les conventions serait alors appelé à en surveiller également l'application.

Selon cette conception, la double compétence de l'Organisation internationale du Travail risquerait de nuire à l'accomplissement de l'une ou de l'autre des deux fonctions en présence. L'on projeterait donc de créer, et ce, à titre de nécessité qui s'impose, une autorité supérieure indépendante de l'Organisation internationale du Travail et, par conséquent, des Etats Membres qui composent cette dernière. La nouvelle autorité serait uniquement compétente pour juger dans quelle mesure les Etats appliquent les conventions et pour prendre les mesures répressives nécessaires.

Nous ne saurions nous étendre non plus sur cette proposition, qui s'est exprimée d'ailleurs en termes très vagues.

Proposition de contrôle spécial pour la convention n° 29.

En 1929, lors de la première discussion du projet de convention sur le travail forcé, le groupe ouvrier à la Conférence avait proposé d'insérer dans la convention une clause prévoyant un contrôle spécial.

Le groupe conseillait, en particulier, d'instituer une commission internationale permanente composée d'experts en matière coloniale qui seraient chargés de surveiller comment s'appliquerait la convention. Cette commission aurait, entre autres tâches, celle de recevoir plus spécialement des pétitions relatives à l'application, — même quand ces pétitions émaneraient de particuliers —, d'enquêter sur ces demandes et de faire rapport à la Conférence. Après une longue discussion, la Conférence repoussa cette proposition. On objecta, d'une part, que la commission proposée ferait double emploi avec la Commission d'experts pour l'application des conventions et, d'autre part, qu'il n'était pas nécessaire de la constituer à titre d'organe chargé d'enquêter sur les pétitions, puisque le Conseil pourrait toujours, s'il le jugeait opportun, demander qu'une commission d'enquête fût créée en vertu de l'article 25, paragraphe 4 de la Constitution.

Commissions paritaires nationales de contrôle.

L'on a enfin préconisé de constituer, dans chaque Etat Membre, des commissions paritaires nationales qui feraient partie de l'Organisation internationale du Travail. Il s'agirait là, pour ainsi dire, de rameaux nationaux de la Conférence internationale qui reproduiraient celle-ci en réduction. Ces commissions auraient, entre autres, la mission de surveiller la mise à effet des conventions et de demander, le cas échéant, que des sanctions fussent appliquées. Elles devraient soumettre au Conseil un rapport annuel sur l'application et les questions qui s'y rapportent. Aucune suite ne fut donnée aux diverses propositions de ce genre que certains délégués à la Conférence formulèrent dans leurs discours en termes d'ailleurs vagues ¹.

¹ Voir Comptes rendus de la Conférence : Sessions de 1921, p. 227, et de 1929, p. 242.

CHAPITRE VII

LA PART DES ORGANES DE LA SOCIÉTÉ
DES NATIONS DANS LE CONTRÔLE

Nous savons déjà dans quels cas et conditions la Constitution prévoit que certains organes de la Société des Nations doivent intervenir au cours de la procédure de contrôle.

Mais cette intervention n'a nettement trait qu'à la procédure, ce qui lui donne un caractère accessoire. Elle n'implique, en la circonstance, l'exercice d'aucune compétence de fond ¹.

Si, à l'égard de ses Membres, et quand il s'agit de garantir l'observation des traités et des règles du droit des gens, la Société des Nations est revêtue, d'une certaine compétence, par contre il n'entre pas dans son ressort d'intervenir lorsque peuvent être violées les clauses des conventions de travail.

Quand un Etat se trouve lésé parce qu'un autre Etat n'observe pas une convention, le premier des deux ne peut donc recourir aux procédures offertes par le Pacte. En pareil cas, la Constitution oblige l'intéressé à suivre la procédure spéciale de contrôle qu'elle a expressément prévue et à laquelle les Membres de l'Organisation se sont soumis d'avance en adhérant à cette dernière. L'on ne peut ainsi concevoir comme possible que les organes de la Société des Nations, tels que Conseil ou Assemblée, s'immiscent dans des différends causés par l'application des conventions. Une raison additionnelle de caractère organique suffirait d'ailleurs à les en empêcher, car la Constitution établit que les questions concernant la réglementation internationale du travail doivent être traitées par des organes de composition tripartite.

L'on ne saurait exclure pourtant le cas où, dans la réalité, un litige au sujet d'une convention non observée, puisse dégénérer en un véritable différend politique entre Membres de la Société

¹ On se rappellera cependant que la délégation américaine avait saisi la Commission de législation internationale du travail d'un amendement tendant à confier au Conseil de la Société des Nations le pouvoir de prononcer des sanctions. En définitive, cette proposition fut abandonnée. Voir *supra*, p. 120 (note). *Bulletin officiel*, vol. I, pp. 153 et 180.

des Nations, différend qui menacerait alors la paix elle-même. Aussi ne devrait-on pas écarter l'hypothèse où des difficultés et litiges politiques pourraient naître entre Membres de la Société au cours même d'une procédure de contrôle, et ce surtout au moment où il s'agirait d'appliquer des sanctions éventuellement prononcées par la Cour.

En pareils cas, l'on ne pourrait certainement éviter d'avoir à mettre en mouvement toute la procédure prévue à l'article 15 du Pacte. Théoriquement, il est même facile d'imaginer plusieurs hypothèses où certains litiges politiques pourraient résulter d'un différend surgi à propos d'une convention. En outre, diverses difficultés d'ordre juridique risqueraient aussi de se produire lorsque le différend s'élèverait entre divers Membres de l'Organisation internationale du Travail dont quelques-uns ne seraient pas, en même temps, Membres de la Société des Nations.

Il n'est donc pas impossible, en pratique — constatons-le —, que si tels ou tels faits venaient à se présenter, ils déterminent des situations, soit politiques, soit juridiques, dont la nature intrinsèque les rendent éventuellement justiciables de certaines dispositions inscrites dans le Pacte.

CHAPITRE VIII

LA VALEUR PRÉSENTE DU RÉGIME DE CONTRÔLE
ET LA NÉCESSITÉ DE LE RÉFORMER*Les opinions.*

Tous ceux qui ont examiné les questions intéressant l'Organisation internationale du Travail reconnaissent la valeur juridique et pratique du système de contrôle prévu par la Constitution.

En 1930, dans son discours présidentiel à la Conférence internationale du travail, le professeur Mahaim s'exprimait ainsi : « Enfin, la dernière et peut-être la plus précieuse innovation de la Partie XIII, c'est l'institution des sanctions contre l'Etat n'exécutant pas une convention ratifiée... En ce point et par ce trait, notre Organisation est, une fois encore, une anticipation heureuse d'un état juridique progressif ¹. »

De même, parlant de ce mécanisme, le professeur Scelle écrit : « Cette procédure d'exécution de la législation internationale est spéciale aux conventions du travail. Mais elle est ingénieuse et l'on a souvent songé à la transporter dans d'autres domaines législatifs ou réglementaires. Elle a servi de précédent, notamment à la Conférence de limitation des armements, lorsqu'il s'est agi d'instituer un contrôle qui, dans ce domaine, est plus nécessaire que partout ailleurs ². »

Dans d'autres directions encore on a, en effet, souvent proposé de prendre cette procédure comme modèle pour établir divers systèmes de contrôle international ³.

Nous pourrions rappeler à ce sujet la proposition de M. le professeur Oualid qui prépara, en 1926, pour la Société des Nations, une étude sur : « Les ententes industrielles internationales et leurs conséquences sociales ».

M. Oualid proposait d'adopter, sous les auspices de la Société

¹ Compte rendu, p. 10.

² *Précis de droit des gens*, 2^{me} partie, p. 521. Voir aussi : du même auteur, « L'organisme international de législation ouvrière ». Extrait de la *Revue des sciences politiques*, pp. 537-554. Paris.

³ « ... Le système des sanctions de la partie XIII du Traité de Versailles est donc considéré comme un modèle qu'on désirerait voir imiter dans toute la vie juridique internationale. » (OTTO BRÜCK : *Les sanctions en droit international public*. Paris, 1933, p. 215.)

des Nations, une convention visant à réglementer les ententes industrielles internationales. Dans son projet, il insistait sur la nécessité de prévoir dans la convention des clauses concernant le contrôle et proposait d'y définir divers moyens préventifs ou répressifs, destinés à appliquer avec efficacité la réforme en projet.

Se référant précisément au régime de contrôle institué pour les conventions de travail, le professeur Oualid écrivait notamment les lignes que voici : « Les mesures de coercition envisagées, ainsi que la procédure à suivre, pourraient s'inspirer de celles prévues par les articles 409 et suivants du Traité de Versailles » ¹.

La valeur du système.

Le contrôle international forme donc, sans aucun doute, un élément essentiel de tout le système de réglementation internationale du travail, et constitue la cause fondamentale de son efficacité.

Si l'on prend ce régime d'exécution, tel qu'il est prévu par le texte constitutionnel, et qu'on l'examine sous le rapport du droit international, l'on constate qu'il représente un mécanisme extrêmement original dont on ne saurait, à l'heure présente, trouver l'analogue en droit des gens.

Les dispositions de la Constitution sur le contrôle consacrent de manière péremptoire, le principe de la primauté de ce droit dans le domaine de la réglementation internationale du travail. On saisit facilement l'importance de cette conquête quand on pense au nombre illimité d'engagements à assumer par la voie d'une série toujours croissante de conventions qui sont, à leur tour, destinées à recueillir sans cesse de nouvelles ratifications.

D'autre part, il s'agit d'un appareil juridique permettant d'exercer un contrôle international complet. Il ne se borne pas, en effet, seulement à comprendre le contrôle de la légalité mais il prévoit, en même temps, des sanctions frappant les manquements.

Dans le domaine du travail, nous nous trouvons ainsi en présence d'un contrôle international beaucoup plus complet que celui dont d'autres accords internationaux ont prévu la mise en vigueur ².

Nécessité de réformes.

Si les lignes générales de ce système sont conçues avec une perspicacité réelle et satisfont pleinement l'esprit, nous avons vu

¹ W. OUALID : *Les ententes industrielles internationales et leurs conséquences sociales*. Genève, 1926, p. 36.

² N. KAASIK : *Le contrôle en droit international*. Paris, 1933.

néanmoins que, sous le rapport de sa solidité juridique, ce mécanisme présente quelques faiblesses.

Comme nous l'avons constaté, au cours de notre exposé, les faits ne coïncident pas toujours avec les règles de droit énoncées dans la Constitution. La pratique déborde parfois les cadres juridiques. En matière de droit, nous avons rencontré, en outre, certaines lacunes qui justifient des doutes quant à la possibilité d'appliquer effectivement certaines des mesures prévues par ce système.

Dès que l'occasion s'en présentera, il importera donc de remédier aux divers inconvénients décrits ci-dessus, et de modifier à cette fin la Constitution dans le sens nécessaire.

L'on entend parler, en effet, de diverses clauses constitutionnelles qu'il serait opportun de réformer. Sans nous étendre sur des questions étrangères à notre étude, nous nous permettrons de rappeler ici brièvement les points que nous avons déjà mis en évidence à propos du système de contrôle.

Parmi les sujets sur lesquels devrait porter une réforme, figurent d'abord l'adhésion et le retrait des Etats qui sont Membres de l'Organisation internationale du Travail, sans appartenir en même temps à la Société des Nations. Il importerait aussi de préciser les conséquences du retrait pour les divers Membres, ainsi que la durée et la validité du contrôle, une fois le retrait intervenu. Il conviendrait, en outre, de donner des assises constitutionnelles au mécanisme du contrôle mutuel tel qu'il s'exerce aujourd'hui, en vertu du seul article 22, car cet article ne suffit pas à fournir au contrôle des fondements juridiques entièrement appropriés. L'on devrait même transformer la procédure d'usage pratiquée à présent en un véritable contrôle réciproque, constitutionnellement reconnu, en adoptant aussi un contrôle des cas où les conventions ne sont pas ratifiées. Il faudrait, par ailleurs, préciser davantage les détails de la procédure de réclamation. D'autre part, la procédure de plainte présente, elle aussi, plusieurs lacunes juridiques qui demandent à être comblées. Nous avons vu, au surplus, que le Statut de la Cour permanente de Justice internationale omettait de prévoir certains points envisagés par la Constitution, quoique le Statut soit postérieur à celle-ci. Mais c'est le système de sanctions qui se trouve exiger le plus de remaniements et de précisions additionnels. Il en est de même pour les pouvoirs respectifs des Commissions d'enquête et de la Cour permanente de Justice internationale. Enfin, il y aurait lieu de prévoir une procédure consti-

tutionnelle qui, tout en étant d'accès facile et de fonctionnement expéditif, puisse fournir une interprétation authentique des conventions.

Comme on le voit, les réformes ci-dessus n'affecteraient pas uniquement la Constitution, mais aussi certaines dispositions du Pacte ou du Statut de la Cour permanente de Justice internationale. Il faut espérer, d'ailleurs, que tous les perfectionnements dont nous avons montré la nécessité ne se heurteront pas à des obstacles assez graves pour en empêcher l'adoption.

Il ne s'agit, en effet, que de porter à leur point d'achèvement des progrès déjà en grande partie réalisés, c'est-à-dire qu'il importerait seulement, d'une part, de compléter et de rendre plus applicable un régime dès maintenant en vigueur, et, d'autre part, de donner des fondements juridiques plus solides à des procédures déjà entrées dans la pratique courante, après avoir été acceptées sans réserves par tous les membres de l'Organisation internationale du Travail.

Il est question, à l'heure présente, de réformer le Pacte, et même de le réformer sur des points essentiels. Il conviendrait donc d'envisager s'il ne serait pas possible d'apporter certaines réformes parallèles à la Constitution de l'Organisation internationale du Travail¹, car ces réformes consolideraient encore l'édifice élevé en vue de réglementer le travail dans le domaine international.

¹ A sa 78^{me} session (février 1937), le Conseil d'administration décida de recommander à la Conférence d'introduire dans son règlement une disposition spéciale définissant la procédure à suivre pour réformer la Constitution. A cette occasion, le Conseil formula un certain nombre de principes qui devaient, à son avis, déterminer la procédure à suivre pour obtenir ce résultat. Les considérations émises à ce sujet par le Conseil abondent en points juridiques extrêmement intéressants. Le rapport de la Commission du règlement s'exprime notamment dans les termes suivants : « La Constitution de l'Organisation ne peut subir d'amendements que suivant la procédure prévue dans cet acte lui-même. Il semble évident que les Parties à un ou plusieurs des Traités de paix dans lesquels sont insérées les dispositions de la Constitution, n'ont plus qualité pour modifier les clauses de cette Constitution ; en effet, parmi les Etats entre lesquels ces clauses sont actuellement exécutoires, il s'en trouve vingt-huit qui ne sont Partie à aucun de ces traités. De même, il apparaît que la Constitution de l'Organisation, et notamment ses dispositions définissant les relations entre l'Organisation et la Société des Nations, ne peuvent être modifiées par cette dernière institution, car la méthode d'amendement de la Constitution prévue dans les traités implique une décision de la Conférence internationale du Travail, et non de l'Assemblée. Enfin, l'Organisation est une institution tripartite et sa Constitution, en prévoyant que les amendements que l'on envisage de lui apporter devront être adoptés par la Conférence internationale du Travail à la majorité des deux tiers, tend évidemment à attribuer aux employeurs et aux travailleurs un rôle déterminé dans l'examen et l'adoption des projets d'amendements ».

CONCLUSIONS

Dans les pages qui précèdent, nous avons essayé de décrire et d'analyser, le plus complètement possible, tous les aspects intéressants que présentent les divers moyens de mettre à exécution et de contrôler la législation internationale du travail.

Nous avons vu qu'il existe deux variétés bien distinctes de garanties utilisables quand il s'agit de faire observer les normes du droit des gens qui se classent dans cette catégorie spéciale.

Nous rencontrons d'abord le contrôle national, formé par l'ensemble des mesures d'ordre intérieur, que chaque Etat ratificateur adopte pour mettre à effet ses propres lois ouvrières.

Mais, dans la communauté internationale, le droit des gens n'a pas encore bénéficié d'un contrôle généralisé s'exerçant sur l'application de ces règles. Aussi, ce qui a retenu notre attention, c'est surtout le contrôle exercé, dans l'ordre international, sur la législation ouvrière, parce qu'il représente un premier pas dans le sens de la généralisation à obtenir. L'importance théorique et les particularités pratiques de ce contrôle ouvrent, en effet, la voie vers des rapports juridiques internationaux auparavant inconnus.

L'exposé du mécanisme du contrôle international a montré combien sont étendus les pouvoirs reconnus, pour cette fin, à l'Organisation internationale du Travail. Indépendamment de sa faculté de se renseigner, grâce aux rapports annuels des Etats, sur les mesures prises par ces derniers pour exécuter les conventions, l'Organisation internationale du Travail est également compétente pour examiner les réclamations et les plaintes dirigées contre les Etats qui n'appliqueraient pas loyalement les conventions ratifiées.

La toute première forme de ce contrôle original consiste en une surveillance mutuelle par voie d'information. Elle peut, en cas de plainte, conduire à une enquête internationale aboutissant, au besoin, comme terme final, à une décision de la Cour permanente de Justice internationale. Cette décision prévoirait alors des sanctions économiques que les Membres de l'Organisation seraient en droit d'appliquer à tout Etat défaillant.

En examinant toutes ces questions dans leur détail, nous nous sommes trouvés en présence de procédures nouvelles extrêmement intéressantes et de manifestations inconnues à ce jour dans le droit des gens, telles que l'activité exercée par des représentants

d'intérêts privés ou d'organisations professionnelles dans l'exercice du contrôle international. A plusieurs reprises, ces constatations nous ont permis d'apprécier l'importance des transformations juridiques que cet appareil d'exécution original a déterminées dans le droit des gens.

Parmi toutes les innovations audacieuses que la création de l'Organisation internationale du Travail a introduites dans le droit international, l'institution de la procédure de sanctions contre les Etats défaillants constitue, en effet, l'une des initiatives les plus importantes et marque un progrès certain dans l'évolution de cette discipline juridique.

* * *

Nous avons dû, néanmoins, mettre en évidence certains inconvénients du système. Il est, certes, remarquablement conçu dans ses traits généraux, et il consacre un principe important pour le droit des gens, celui de la contrainte contre les Etats qui enfreignent leurs engagements internationaux. Mais sous le rapport juridique, il accuse, dans ses détails, diverses lacunes qui en rendent problématique le plein et entier fonctionnement à certains stades de la procédure envisagée.

Nous avons vu ainsi, entre autres insuffisances, combien est incertain et vague le régime tout entier de sanctions économiques, lequel semble bien condamné à conserver un caractère platonique, non seulement à cause de son insuffisance dans le domaine du droit, mais aussi pour de multiples raisons de nature politique.

Si, en pratique — tout au moins tant que durera la situation qui règne à notre époque —, nous devons exclure l'emploi éventuel de la contrainte matérielle contre les Etats défaillants, nous ne devons pas, pour autant, mépriser ou sous-estimer l'importance du pouvoir de coercition indirecte que peut néanmoins déployer le mécanisme de contrôle dont nous avons étudié les caractéristiques.

Notre examen a clairement démontré à quel point est efficace cet ensemble de pressions et de contraintes morales qui s'exercent à tous les stades de la procédure de contrôle, en revêtant des formes variées et en utilisant des techniques toujours plus parfaites.

La sanction décisive, et immédiatement employée, consiste à attirer sur les cas d'infraction l'attention de l'Etat fautif ainsi que celle de l'opinion publique universelle.

Le pouvoir d'intimidation, inclus dans cette sanction publici-

taire, sa capacité d'action véritablement étonnante, fournissent l'élément fondamental, l'énergie motrice même de l'appareil qui permet d'appliquer la réglementation internationale du travail. Celle-ci vise, en effet, des buts humanitaires et aucun Etat, — s'il veut obtenir le qualificatif de civilisé —, n'osera méconnaître publiquement les impérieux devoirs qu'exigent de lui les aspirations dont le monde du travail se trouve animé.

* * *

Parallèlement à l'étude théorique des multiples questions de droit que soulèvent les clauses de contrôle, nous nous sommes efforcés de décrire, le plus fidèlement possible, le fonctionnement pratique de ce mécanisme.

Nous avons noté que, sous la forme où il est prévu par la Constitution, le système n'a jamais été appelé à fonctionner dans toute son ampleur. Les cas de réclamations et de plaintes ont été rares jusqu'ici et n'ont pas encore permis d'utiliser les mécanismes que représentent les Commissions d'enquête et l'appareil de sanctions.

Nous avons constaté pourtant qu'en marge des dispositions constitutionnelles, la nécessité d'exercer le contrôle a donné naissance à tout un droit coutumier qui a fait apparaître de nouveaux rouages de vérification. Une procédure complète et efficace de contrôle mutuel fonctionne donc aujourd'hui avec une grande régularité, une continuité remarquable et une activité toujours plus marquée.

Mais les avantages acquis ne s'arrêtent pas ici. D'autres efforts, tendant à renforcer le contrôle, se déploient constamment. Le plus récent vise à coordonner, dans le domaine international, le fonctionnement de l'inspection du travail.

La Constitution n'a pas expressément prévu cet ensemble de créations diverses et de tendances nouvelles. Le fait est caractéristique, car il met précisément en relief comment naissent les règles qui ont constitué peu à peu le droit des gens.

Ces nouvelles procédures de contrôle ont, en effet, graduellement pris corps et imposent aux Etats de nouvelles obligations. Or, si elles ont pu naître, se développer, et acquérir une existence chaque jour plus complète, c'est uniquement parce qu'elles répondaient aux aspirations qui animaient la conscience commune des divers Etats Membres de l'Organisation internationale du Travail.

C'est cette conscience collective qui a transformé le contrôle international en une réalité. C'est elle également qui nous fait assister à une évolution constante, s'acheminant par degrés vers un contrôle international toujours plus complet et plus efficace.

Phénomène très caractéristique que cette apparition chez les différents peuples d'une conscience sociale, d'un mouvement d'opinion collectif qui rend nécessaires de nouvelles relations internationales, en tant qu'il est générateur d'obligations elles aussi nouvelles.

Ainsi, tous les Etats Membres participent aujourd'hui au fonctionnement des nouveaux rouages d'un véritable contrôle international, au moment même où d'autres régimes, en règle avec toutes les formes juridiques existantes, tombent en désuétude ou sont renversés.

* * *

L'on entend dire parfois qu'il n'existe, en réalité, aucun contrôle sur l'application des conventions. Certes, la Constitution prévoit, ajoute-t-on, diverses procédures de contrôle, mais, ou bien elles demeurent inutilisables en fait, ou bien elles fonctionnent superficiellement, ou encore elles agissent de manière anodine sur les Etats défaillants.

Il convient de se garder d'appréciations de ce genre, hâtives et même injustes.

Après avoir, au cours de notre étude, suivi de près le fonctionnement de plusieurs moyens de contrôle déjà adoptés et utilisés, nous rejetons cette opinion comme témoignant d'une méconnaissance complète de la réalité.

Tous ceux qui nient l'existence effective du contrôle commettent une erreur fondée sur un fait évident en apparence, mais insuffisamment probant en réalité, à savoir le nombre, relativement assez considérable, de cas où les conventions ne sont pas appliquées.

Ce jugement négatif omet de considérer que si toutes les divergences connues ont été mises en lumière, c'est précisément grâce à l'exercice même du contrôle si critiqué.

Il s'agit ici d'une réalité d'expérience dont l'oubli semble étonnant. Qui, en effet, a le droit de se plaindre d'une application insuffisante ou inexistante? Ce sont, ou bien les Etats, ou bien les organisations professionnelles intéressés qui n'ont pas fait jusqu'ici ample usage des facultés que leur offre la Constitution.

Néanmoins, les rares cas de réclamations et de plaintes présentés à ce jour n'ont certes pas démontré que le système fût inefficace. Ils ont, au contraire, produit des résultats satisfaisants, comme nous l'avons vu plus haut.

* * *

Un fait est cependant incontestable, c'est que, dans la mesure et sous les formes où s'exerce pratiquement aujourd'hui le contrôle international, son efficacité n'est pas absolue, car il n'agit pas de façon immédiate et automatique. Certains cas d'inapplication subsistent toujours, souvent même plusieurs années, après que les divers organes de contrôle les ont constatés et réprouvés.

Mais ce serait, d'autre part, méconnaître les véritables causes des inconvénients signalés que de rendre le mécanisme de contrôle entièrement responsable de cette situation.

A quelles raisons peut-on donc, en définitive, attribuer ces quelques cas d'inapplication constatés, ou tout au moins la plupart d'entre eux?

Nous avons déjà constaté qu'ils sont dûs surtout aux ratifications prématurées prononcées par quelques Etats.

Certes, nous avons montré qu'il est impossible en droit, d'admettre la thèse favorable aux ratifications de principe. Mais nous avons reconnu, par contre, qu'en fait et au bout de quelques années, ces ratifications donnent néanmoins des résultats tangibles, grâce, précisément, à l'efficacité du contrôle.

Une étude plus approfondie de la situation nous a prouvé, en effet, que, malgré certaines lacunes, le contrôle est sérieux et efficace, car ses résultats consistent d'abord à révéler les cas d'infraction puis à les faire disparaître peu à peu, grâce à l'influence prolongée des multiples pressions dont il dispose. Certes, il n'agit pas de manière immédiate, mais, à la longue, il finit toujours par agir de manière efficace.

* * *

Nous venons de toucher à un point délicat déjà abordé par nous, mais sur lequel nous nous permettrons d'insister. Il s'agit de l'inévitable interdépendance du contrôle et des ratifications, lesquels se trouvent, en réalité, liés par un rapport indirect.

Doit-on continuer à accepter les ratifications de principe, quoiqu'elles soient juridiquement si critiquables? Dès lors, l'on se trouve forcé d'admettre, en pratique, une atténuation du contrôle.

Voudra-t-on, au contraire, donner à la ratification son véritable sens juridique, c'est-à-dire déclarer qu'elle se traduit par des engagements effectifs et comportant des sanctions? Alors, il faudra que le contrôle devienne le plus rigoureux possible.

Mais, d'autre part, l'application stricte, rigide, des sanctions, même dans les cas de détail, peut avoir pour résultat d'arrêter les ratifications ou d'en diminuer le nombre. Le dilemme se posera donc toujours dans les termes suivants : ou bien multiplier les ratifications, mais atténuer le contrôle, ou bien renforcer le contrôle, mais diminuer le nombre des ratifications.

Nous sommes donc ici en présence de ce que l'on pourrait presque appeler un cercle vicieux. Et c'est cette situation qui impose à l'Organisation internationale du Travail l'effort difficile qu'elle déploie, afin de concilier deux tendances pour ainsi dire contradictoires.

Mais ce dilemme n'est peut-être pas absolument inévitable, car nous avons aussi exposé une conception, tout à fait différente, selon laquelle, s'il devenait certain que les conventions dussent être strictement et universellement appliquées, la certitude ainsi acquise constituerait, en elle-même, un facteur tendant à multiplier le nombre des ratifications.

Quoi qu'il en soit, nous répétons qu'il ne faudrait pas incriminer la valeur intrinsèque du système de contrôle, car il semble bien que si l'on doit accuser quelque part l'existence de défauts organiques, il faille chercher ces défauts, non dans le contrôle proprement dit, mais dans les fondements mêmes sur lesquels repose la réglementation internationale du travail.

Le mécanisme de contrôle était prévu primitivement, rappelons-le nous, dans l'hypothèse où les conventions adoptées par la Conférence auraient dû, en principe, devenir exécutoires pour les Etats Membres, après un certain délai.

En 1919, à la Conférence de Paris, deux tendances opposées se sont affrontées. L'une visait à faire de l'Organisation internationale du Travail un organisme possédant des pouvoirs supérieurs aux législations nationales. L'autre, au contraire, envisageait de créer un organisme qui aurait pu seulement recourir à des moyens d'ordre moral pour promouvoir le progrès social dans les Etats Membres de l'Organisation internationale du Travail.

Aucune de ces deux conceptions n'est sortie nettement victorieuse du débat. L'accord se réalisa sur des solutions de synthèse

et de compromis qui imposèrent fatalement au système de contrôle les conditions mêmes où il fonctionne aujourd'hui.

* * *

Telle est donc l'atmosphère dans laquelle évoluent les questions de politique sociale internationale.

Mais, en dépit des difficultés et des obstacles, malgré les lacunes constatées, la réglementation internationale du travail se développe sans hésitation ni arrêt; elle tend vers une solution intégrale et définitive, même avec le système actuel de ratifications facultatives, car ce système s'appuie sur un contrôle d'application toujours plus serré et toujours mieux coordonné, dans la forme où nous avons appris à le connaître.

Les ratifications se multiplient de manière continue, tandis que, parallèlement, un appareil de contrôle international, réel et agissant, apparaît, puis prend consistance dans des créations effectives et nouvelles.

Le contrôle devient ainsi l'un des principaux facteurs d'évolution et de progrès dans la législation internationale du travail, car il contribue à en améliorer progressivement l'application.

Tantôt sur un point, tantôt sur un autre, de nouvelles réformes sociales s'accomplissent jour après jour et les bienfaits de la protection ouvrière se multiplient et se confirment. Le progrès se poursuit normalement vers l'efficacité la plus haute de la législation internationale du travail et sans qu'il faille, pour l'obtenir, recourir à des mesures extrêmes.

Les résultats du contrôle accusent ainsi, chaque année, une nouvelle avance de l'œuvre qui consiste à rendre uniformes les conditions de travail dans le monde entier.

Cette marche au perfectionnement se poursuit sans relâche et tend à assurer toujours plus d'énergie, d'ampleur et de durée à l'effort déployé en vue d'appliquer universellement la législation ouvrière et de garantir aux aspirations du travail le plus haut degré possible de justice.

Vu :
le Doyen,
Edgard ALLIX.

Vu :
le Président de la Thèse,
William OUALID.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
S. CHARLÉTY.

BIBLIOGRAPHIE

Publications du B. I. T. (Genève) :

- Constitution et règlements de l'Organisation internationale du Travail.
- Procès-verbaux, rapport et documents de la Commission de la législation internationale du travail. — Conférence de la Paix, 1919, dans le *Bulletin officiel*, vol. I, 1923.
- Bulletin officiel*.
- Conférence internationale du travail*. — Comptes rendus des travaux.
- Procès-verbaux du Conseil d'administration.
- Projets de convention et recommandations adoptés par la Conférence internationale du travail, 1936.
- Rapports du Directeur à la Conférence.
- Rapports de deux commissions pour l'application des conventions.
- Procès-verbaux de la Commission pour l'application des conventions de la Conférence.
- Informations sociales*.
- Revue internationale du Travail*.
- L'inspection du travail*, 1923.
- Dix ans d'Organisation internationale du Travail*, 1931.
- L'Organisation internationale du Travail*, 1936.
- Actes de la Conférence diplomatique pour la protection ouvrière, réunie à Berne du 17 au 26 septembre 1906*. Berne, 1906.
- Actes de la Conférence internationale pour la protection ouvrière, réunie à Berne du 15 au 25 septembre 1913*. Berne, 1923.
- ARGENTIER (C.). — *Les résultats acquis par l'Organisation permanente du Travail de 1919 à 1929*. Paris, 1930.
- BASDEVANT (J.). — « La conclusion et la rédaction des traités et des instruments diplomatiques autres que les traités. » *Recueil des cours de l'Académie de Droit international*, 1926, t. V.
- BERENSTEIN (A.). — *Les organisations ouvrières, leurs compétences et leur rôle dans la Société des Nations et notamment dans l'Organisation internationale du Travail*. Préface de G. Scelle. Paris, 1936.
- « La théorie des sujets du droit international et les organisations professionnelles », dans la *Revue internationale de la théorie du droit*. 1937, n° 2.
- BRÜCK (O.). — *Les sanctions en droit international public*. Paris, 1933.
- Bulletin de l'Office international du Travail*.
- CHATELAIN (L.). — *La protection internationale ouvrière*. Paris, 1908.
- Compte rendu de la quatrième assemblée générale du comité de l'Association internationale pour la protection légale des travailleurs*. Paris, 1907.
- Voir aussi : *Compte rendu de la sixième assemblée générale*. Paris, 1910.
- Conférence internationale de Berlin, 15-29 mars 1890*. Publication du Ministère des Affaires étrangères de France, 1890.

Conférence internationale pour la protection ouvrière, tenue à Berne du 8 au 17 mai 1905.

Congrès international de législation du travail. Bruxelles, 1897.

COURTIN (R.). — *L'Organisation permanente du travail et son action*. Paris 1923.

DEHOUSSE (F.). — *La ratification des traités*. Paris, 1935.

DEVINAT (P.). — *L'Organisation internationale du Travail*. Paris, 1923.

DRECHSEL (M.). — *Le Traité de Versailles et le mécanisme des conventions internationales du travail*. Bruxelles, 1926.

FRANGULIS (A.). — *Théorie et pratique des traités internationaux*. Paris, 1935.

GODART (J.). — *Les clauses du travail dans le Traité de Versailles*. Paris, 1920.

GUERREAU (M.). — *Une nouvelle institution du droit des gens. L'Organisation permanente du Travail*. Paris, 1923.

HIITONEN (E.). — *La compétence de l'Organisation internationale du Travail*. Paris, 1929.

HUDSON (M.). — *La Cour permanente de Justice internationale*. Paris, 1936.
L'inspection du travail en Europe. Publication de l'Office international du Travail. Paris, 1910.

JAY (R.). — *La protection légale des travailleurs*. Paris, 1904.

JENKS (W.). — « Les fonctions et les formes de la législation internationale du travail », dans *Mélanges Mahaim*. Paris, 1935.

JOUHAUX (L.). — *L'Organisation internationale du Travail*. Paris, 1921.

KAASIK (N.). — *Le contrôle en droit international*. Paris, 1933.

KELSEN (H.). — « Les rapports de système entre le droit interne et le droit international public. » *Recueil des cours de l'Académie de droit international*, 1926, t. IV (14).

— « Théorie générale du droit international public. Problèmes choisis. » *Recueil des cours de l'Académie de droit international*. 1932, t. IV (42).

DE MADAY (A.). — *La charte internationale du travail*. Paris, 1921.

MAHAIM (E.). — *Le droit international ouvrier*. Paris, 1913.

— « L'Organisation permanente du Travail » (Extrait du *Recueil des cours de l'Académie de droit international*). Paris, 1925.

— « Les conventions internationales du travail. A propos de débats récents », dans la *Revue de droit international et de législation comparée*, 1929, pp. 629 et suiv.; 1930, pp. 123 et suiv.

— Voir aussi : « Quelques questions de droit au sujet des conventions internationales du travail », dans la *Revue internationale du Travail*, 1929, n° 6.

MERTENS (C.). — *La législation internationale du travail*. Bruxelles, 1924.

MESTRE (A.). — « Les traités et le droit interne. » *Recueil des cours de l'Académie de droit international*. 1931, t. XXXVIII.

MILLERAND (A.). — *La Conférence officielle de Berne*. Paris, 1905.

MIRKINE-GUETZEVITCH (B.). — *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel*. Paris, 1931.

« Droit international et droit constitutionnel. » *Recueil des cours de l'Académie de droit international*. 1931, t. XXXVIII.

— *Droit constitutionnel international*. Paris, 1933.

- MORELLET (J.). — « Le Bureau international du Travail », dans le *Répertoire de droit international*. T. II. Paris, 1929.
- « La Cour permanente de Justice internationale », dans le *Répertoire de droit international*. T. V. Paris, 1929.
- « A quel moment les conventions internationales du travail deviennent-elles applicables? », dans la *Revue internationale du Travail*. Vol. XVI, n° 6.
- « La notion de réciprocité dans les traités de travail et les conventions internationales du travail », dans la *Revue de droit international privé*. 1931, pp. 642-656.
- « Note sur les problèmes juridiques posés par la revision des conventions internationales du travail », dans les Procès-verbaux du Conseil d'administration du Bureau international du Travail. 43^{me} session, pp. 89 et suiv.
- OUALID (W.). — *Les ententes industrielles internationales et leurs conséquences sociales*. Genève, 1926.
- La Paix de Versailles*. Législation internationale du travail. Paris, 1932.
- PIC (P.). — *Traité élémentaire de législation industrielle*. Paris, 1930.
- PICARD (Roger). — « Le Bureau international du Travail », dans la *Revue d'économie politique*, mai-juin 1926, n° 3.
- POLITIS (N.). — « La Conférence de Berlin », dans la *Revue internationale de sociologie*, juillet-août 1894.
- *La justice internationale*. Paris, 1924.
- « Le problème des limitations de la souveraineté et la théorie de l'abus des droits dans les rapports internationaux. » *Recueil des cours de l'Académie de droit international*. 1925, t. I. (6).
- *Les nouvelles tendances du droit international*. Paris, 1927.
- Rapport* du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la question de la réglementation internationale de la protection ouvrière et la Conférence de Berlin. Berne, 1890.
- RAYNAUD (Barthélemy). — *Droit international ouvrier*. Paris, 1933.
- SCELLE (G.). — *Le Pacte des Nations et sa liaison avec le Traité de Paix*. Paris, 1919.
- *Précis élémentaire de législation industrielle*. Paris, 1927.
- *Le droit ouvrier*. Paris, 1929.
- *L'Organisation internationale du Travail et le Bureau international du Travail*. Paris, 1930.
- *Précis de droit des gens*, 1^{re} et 2^{me} parties. Paris, 1932 et 1934.
- « Règles générales du droit de la paix. » *Recueil des cours de l'Académie de droit international*, 1933, t. IV (46).
- « Revisionnisme et conventions du travail », dans *Mélanges Mahaim*. Paris, 1935.
- *Théorie juridique de la revision des traités*. Paris, 1936.
- SECRÉTAN (Jacques). — « Les conventions internationales du travail et l'identité de traitement, par voie de réciprocité, des travailleurs nationaux et étrangers », dans la *Revue internationale du Travail*. 1933, n° 6.
- SÉFÉRIADÈS (S.). — *Cours de droit international public*. Athènes, 1925 (en grec).
- « Aperçus sur la coutume juridique internationale et notamment sur son fondement », dans la *Revue générale de droit international public*. Mars-avril 1936.

- SINZOT (I.). — *Les traités internationaux pour la protection des travailleurs. Leur sanction.* Louvain, 1911.
- SPIROPOULOS (J.). — *L'individu en droit international.* Paris, 1928.
- « L'individu et le droit international ». *Recueil des cours de l'Académie de droit international*, 1929, t. V (30).
- SVOLOS (A.). — *Droit constitutionnel.* Athènes, 1934 (en grec).
- TABACOVICI (G.). — *De la législation internationale du travail.* Paris, 1896.
- TÉNÉKIDÈS (G.). — *L'individu dans l'ordre juridique international.* Paris, 1933.
- *Les actes de droit interne contraires aux usages internationaux.* Athènes, 1936 (en grec).
- TRIANAPHYLLOU (A.). — *L'Organisation internationale du Travail et le Bureau international du Travail.* Grenoble, 1933.
- VABRE (A.). — *Le droit international du travail.* Paris, 1923.
- VAN OVERBERGH (C.). — *Les inspecteurs du travail.* Louvain, 1893.
- VAN ZANTEN (H.). — *L'influence de la partie XIII du Traité de Versailles sur le développement du droit international public et sur le droit interne des Etats (L'Organisation permanente du Travail).* Leyde, 1927.
- VERDROSS (A.). — « Le fondement du droit international. » *Recueil des cours de l'Académie de droit international*, 1927, t. I (16).
- « Règles générales du droit international de la paix. » *Recueil des cours de l'Académie de droit international*, 1929, t. V (30).

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
AVANT-PROPOS	1

PARTIE A

LES ENGAGEMENTS

<i>Chapitre premier.</i> — L'ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL.	7
Son but. — Sa nature et ses organes. — Les conventions et les recommandations. — Le code international du travail. — Le nombre des ratifications. — Importance assumée par l'application. — Les garanties d'application.	
<i>Chapitre II.</i> — LES CONVENTIONS INTERNATIONALES DU TRAVAIL...	14
La ratification. — Nature juridique des conventions. — La ratification source d'obligations. — L'entrée en vigueur des conventions. — Les mesures d'application. — La nature des mesures internes. — Caractère obligatoire des conventions ratifiées. — La dénonciation.	
<i>Chapitre III.</i> — QUESTIONS JURIDIQUES DIVERSES RELATIVES A L'APPLICATION DU CONTRÔLE.....	32
Divers cas spéciaux ayant trait au contrôle. — Le fonctionnement du contrôle et les Etats non membres de l'Organisation internationale du Travail. — Le contrôle et les Etats Membres de l'Organisation internationale du Travail, mais non de la Société des Nations. — Un préavis est-il obligatoire? — Le contrôle et la nécessité de plusieurs ratifications. — Le contrôle et les Etats fédératifs. — Le contrôle de l'application des conventions aux colonies. — Le contrôle de l'application des conventions dans les territoires sous mandat.	

PARTIE B

L'APPLICATION DES CONVENTIONS ET SES GARANTIES

<i>Chapitre premier.</i> — L'APPLICATION DES CONVENTIONS.....	55
La question de l'application. — La mise en conformité de la législation nationale avec les conventions. — Les ratifications effectives. — Ratifications non suivies de mesures d'application. — Les ratifications de principe. — La valeur juridique exacte présentée par l'action de ratifier. — Les ratifications de principe sont-elles désirables? Autres difficultés d'application. — La ratification de conventions inapplicables. — L'application effective des mesures d'exécution. — L'état actuel de l'application des conventions ratifiées.	

	Pages
<i>Chapitre II.</i> — LES GARANTIES D'APPLICATION DES CONVENTIONS...	78
<i>Chapitre III.</i> — GARANTIES D'ORDRE NATIONAL POUR L'APPLICATION DES CONVENTIONS	79
Identité entre ces garanties et celles qui régissent l'application du code du travail. — Particularités relatives à l'application des lois ouvrières. — L'inspection du travail. — Autres services collaborant à l'œuvre du contrôle. — Les syndicats. — La collaboration d'autres organismes.	
<i>Chapitre IV.</i> — LE CONTRÔLE INTERNATIONAL	88
La nécessité d'un contrôle international. — Nature du contrôle. — Le contrôle international en tant que garantie d'uniformité. — Le contrôle comme condition propre à multiplier les ratifications. — Les particularités de la législation internationale du travail. — La mauvaise foi. — L'absence d'autres sanctions de droit commun. — La menace de dénonciation. — La rétorsion. — Le principe du contrôle généralement admis.	
<i>Chapitre V.</i> — HISTORIQUE DU CONTRÔLE.....	99
L'idée de contrôle. — Sanctions douanières. — Les inspecteurs internationaux. — La question du contrôle devant la Conférence de Berlin de 1890. — Les sanctions dans les traités bilatéraux du travail. — La Conférence de Berne en 1905. — La Conférence de Berne de 1906. — L'Association internationale pour la protection légale des travailleurs. — La Conférence de Berne de 1913. — Les revendications ouvrières pendant la guerre. — La Conférence de la paix de 1919. — L'évolution de l'idée de contrôle.	

PARTIE C

LE CONTRÔLE MUTUEL

<i>Chapitre premier.</i> — L'ARTICLE 22 DE LA CONSTITUTION.....	127
L'article 22. — Les obligations qu'il comporte.	
<i>Chapitre II.</i> — LES RAPPORTS ANNUELS DES ETATS.....	129
L'obligation formelle. — Nature de l'obligation contractée. — Etats astreints au dépôt du rapport. — L'importance de cette obligation. — Obligation dépourvue de sanctions. — La présentation effective des rapports.	
<i>Chapitre III.</i> — LES FORMULAIRES ET LE CONSEIL D'ADMINISTRATION DU BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL.....	133
Forme des rapports. — Compétence du Conseil. — Les formulaires. — Les questions. — Période à couvrir par les rapports. — Le contenu des rapport.	
<i>Chapitre IV.</i> — LE RÉSUMÉ DES RAPPORTS ANNUELS.....	143
Le devoir du Directeur. — La forme du résumé. — Caractère officiel spécial du résumé.	

	Pages
<i>Chapitre V. — LES ATTRIBUTIONS DE LA CONFÉRENCE.</i>	146
La Conférence saisie du résumé des rapports. — L'examen des rapports par la Conférence est-il juridiquement possible? — Arguments en faveur de l'incompétence de la Conférence. — La possibilité de discussion devant la Conférence. — Absence de tout droit de contrôle. — L'article 22 destiné à rendre service aux Etats. — Les pouvoirs des délégués. — Les droits des Etats. — La portée juridique de l'article 22.	
<i>Chapitre VI. — LA RÉOLUTION DE LA HUITIÈME SESSION DE LA CONFÉRENCE</i>	157
L'examen des rapports jusqu'en 1925. — L'utilisation des rapports. — La suggestion irlandaise et la proposition britannique. — La résolution de la Conférence de 1926. — La nouvelle procédure.	
<i>Chapitre VII. — LA COMMISSION D'EXPERTS POUR L'APPLICATION DES CONVENTIONS</i>	161
Son institution. — Les experts. — Attributions et caractère de la Commission. — La tâche de la Commission. — La conformité de la législation. — La question d'interprétation. — L'application effective. — Son fonctionnement. — Le rapport de la Commission. — La tâche délicate de la Commission. — Les réponses des gouvernements. — Le rôle du Conseil d'administration quant à l'examen du rapport des experts. — Les pouvoirs du Conseil. — Evolution de la Commission. — L'utilité de son œuvre.	
<i>Chapitre VIII. — LA COMMISSION POUR L'APPLICATION DES CONVENTIONS DE LA CONFÉRENCE.</i>	176
Son institution. — Ses attributions et sa nature. — Son caractère particulier. — Sa composition. — Son fonctionnement. — Les déclarations des délégués. — Les gouvernements absents. — Les réponses des gouvernements. — Les décisions de la Commission. — Pratiques quasi judiciaires. — L'adoption du rapport par la Conférence. — L'organe principal du contrôle mutuel. — Son évolution.	
<i>Chapitre IX. — LE FONDEMENT DE LA PROCÉDURE DU CONTRÔLE ET LES SANCTIONS MORALES CONTENUES DANS L'ARTICLE 22.</i>	189
Tableau d'ensemble du contrôle mutuel. — Les usages internationaux base de cette procédure. — Un véritable contrôle. — La sanction de la publicité. — La rédaction des rapports. — Les deux commissions pour l'application des conventions. — La discussion devant la Conférence. — La pression venant de l'intérieur du pays. — La pression psychologique sur la personne du délégué. — Le faisceau des influences.	
<i>Chapitre X. — LA PARTICIPATION DES ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES</i>	199
Leur collaboration au contrôle mutuel. — Les organisations professionnelles et les rapports annuels des Etats. — La portée des observations syndicales. — Leur rôle à la Conférence. — Le rôle des organisations internationales ouvrières. — L'activité des délégués ouvriers. — L'importance du contrôle syndical.	

	Pages
<i>Chapitre XI. — LES RÉSULTATS.....</i>	205
<i>Chapitre XII. — LES DIVERSES TENDANCES QUANT AU RENFORCEMENT DU CONTRÔLE MUTUEL.....</i>	209
Son perfectionnement. — L'inscription à l'ordre du jour de la Conférence. — Convocation d'une session spéciale de la Conférence. — Le contrôle de la non-ratification. — Institution d'une troisième commission pour l'application des conventions. — La modification du règlement de la Conférence. — L'avenir du contrôle mutuel.	

PARTIE D

RÉCLAMATIONS, PLAINTES, SANCTIONS

<i>Chapitre premier. — LE CONTRÔLE JUDICIAIRE.....</i>	219
Procédure judiciaire répressive. — La responsabilité des Etats ratificateurs <i>erga omnes</i>, caractéristique de cette procédure.	
<i>Chapitre II. — LES RÉCLAMATIONS.....</i>	222
Définition. — Sa base juridique. — Le requérant. — Quel Etat peut-il être mis en cause? — L'objet de la réclamation. — La procédure. — Le comité pour l'examen de la réclamation. — De la recevabilité quant à la forme. — L'examen de la réclamation quant au fond. — De la sanction. — Possibilité de sanctions encore plus graves. — Procédure confidentielle. — Procédure judiciaire. — La participation à la procédure des Etats mis en cause. — Les pouvoirs discrétionnaires du Conseil. — Impossibilité de recourir contre les décisions du Conseil. — La question de la chose jugée. — Les cas de réclamations. — La réclamation des marins japonais. — La réclamation des syndicats lettons. — La réclamation relative à l'application des conventions aux Etablissements français de l'Inde. — L'efficacité de la procédure de réclamation. — L'importance de la procédure de réclamation pour les organisations professionnelles. — Pourquoi les réclamations sont-elles peu nombreuses?	
<i>Chapitre III. — LES PLAINTES.....</i>	265
Définition. — Le plaignant. — L'Etat incriminé et l'objet de la plainte. — La procédure de plainte. — La recevabilité. — Le fond. — Différences entre les réclamations et les plaintes. — Les cas de plainte. — La plainte Mehta.	
<i>Chapitre IV. — LE RÔLE DU CONSEIL D'ADMINISTRATION COMME JUGE DES RÉCLAMATIONS ET DES PLAINTES.....</i>	279
Le Conseil, juridiction de première instance. — Une juridiction intéressante et originale. — Le Conseil, chambre des mises en accusation. — Le droit d'interprétation. — Quelques critiques sur la conduite du Conseil.	

	Pages
<i>Chapitre V. — LES COMMISSIONS D'ENQUÊTE</i>	286
La procédure de plainte entre dans une nouvelle phase. — Composition de la Commission d'enquête. — Les titres des enquêteurs. — La validation des nominations par le Conseil. — La revision de la liste. — Nature de la liste. — Son état actuel. — La création d'une Commission d'enquête par le Secrétaire général de la Société des Nations. — Le fonctionnement de la Commission d'enquête et ses attributions. — L'objet de la procédure. — La décision. — Le prononcé de sanctions. — La notification et la publication du rapport de la Commission d'enquête. — Le droit d'appel. — Un cas où l'appel paraît impossible. — La fin des travaux de la Commission.	
<i>Chapitre VI. — LA COUR PERMANENTE DE JUSTICE INTERNATIONALE</i>	307
La Cour saisie de la plainte. — L'accès à la Cour dans le cas des Etats Membres de l'Organisation internationale du Travail mais non de la Société des Nations. — La procédure devant la Cour. — La chambre spéciale pour litiges de travail. — L'article 30 de la Constitution. — L'article 37. — La décision de la Cour. — Le pouvoir de la Cour de prononcer des sanctions.	
<i>Chapitre VII. — LES SANCTIONS</i>	316
La nature des sanctions. — L'« arme économique ». — Les Etats à qui incombe l'application des sanctions. — L'entrée en vigueur des sanctions. — Le caractère facultatif des sanctions. — La cessation des sanctions.	
<i>Chapitre VIII. — APPRÉCIATIONS SUR LE SYSTÈME DES PLAINTES ET DES SANCTIONS</i>	324
Les Etats évitent de recourir à la procédure de plainte. — Les motifs du dépôt d'une plainte. — La plainte déposée par un Etat est un acte inamical. — Les objections soulevées par le système de sanctions. — Les défauts organiques du système de sanctions. — L'application des sanctions est pleine de dangers. — La publicité, sanction finale.	

PARTIE E

AUTRES MOYENS DE CONTRÔLE

<i>Chapitre premier. — L'INTERPRÉTATION DES CONVENTIONS</i>	333
L'interprétation des clauses. — Les Etats sont responsables de leurs interprétations. — Les divergences dans l'interprétation. — La procédure d'interprétation. — Les cas d'interprétation. — Autres organes qui interprètent les conventions. — L'interprétation officieuse. — Nécessité d'une procédure spéciale.	
<i>Chapitre II. — LA REVISION</i>	343
La revision comme moyen d'exécuter les conventions. — La clause de style relative à la revision. — Les rapports périodiques. — La procédure de revision.	

	Pages
<i>Chapitre III. — PROCÉDÉS AUXILIAIRES D'APPLICATION.....</i>	348
<i>Chapitre IV. — L'INSPECTION INTERNATIONALE DU TRAVAIL.....</i>	350
L'importance d'une inspection internationale. — Organisation internationale de l'inspection nationale. — Les réunions des inspecteurs pendant les conférences.. — Les conférences d'inspecteurs. — Les résultats.	
<i>Chapitre V. — LE BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL ET LE CONTRÔLE</i>	355
Compétence technique. — Sa collaboration au contrôle mutuel. — Interventions diverses.	
<i>Chapitre VI. — PROPOSITIONS DIVERSES RELATIVES AU CONTRÔLE...</i>	358
Les propositions. — Les conventions prévoyant des amendes. — Sanctions douanières. — Adoption internationale de peines contre les contrevenants nationaux. — Création d'un organe supérieur de contrôle. — Proposition de contrôle spécial pour la convention n° 29. — Commissions paritaires nationales de contrôle.	
<i>Chapitre VII. — LA PART DES ORGANES DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS DANS LE CONTRÔLE.....</i>	363
<i>Chapitre VIII. — LA VALEUR PRÉSENTE DU RÉGIME DE CONTRÔLE ET LA NÉCESSITÉ DE LE REFORMER.....</i>	365
Les opinions. — La valeur du système. — Nécessité de réformes.	
CONCLUSIONS	369
BIBLIOGRAPHIE	377

IMPRIMÉ EN BELGIQUE.